UNIVERSITE DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE CRITIQUE D'UNE NOUVELLE RESSOURCE LOCALE

LE FONDS COMMUN

DANS LE BUDGET COMMUNAL

THÈSE

Présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit de Montpellier

PAR

EUGÈNE DIDAS

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

(SCIENCES ÉCONOMIQUES)

MONTPELLIER
IMPRIMERIE DE L' « ECONOMISTE MERIDIONAL »
19, Avenue de Toulouse, 19

1923

ÉTUDE CRITIQUE D'UNE NOUVELLE RESSOURCE LOCALE

LE FONDS COMMUN

DANS LE BUDGET COMMUNAL

UNIVERSITE DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE CRITIQUE D'UNE NOUVELLE RESSOURCE LOCALE

LE FONDS COMMUN

DANS LE BUDGET COMMUNAL

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

THÈSE

Présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit de Montpellier

PAR

EUGÈNE DIDAS

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

(SCIENCES ÉCONOMIQUES)

MONTPELLIER
IMPRIMERIE DE L' « ECONOMISTE MERIDIONAL »
19, Avenue de Toulouse, 19

1923

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VALÉRY, professeur de Droit commercial.
MOYE, Doyen, professeur de Droit International public.
MORIN, assessseur, professeur de Droit civil.
DONNEDIEU DE VABRES, professeur de Droit criminel.
BECQUÉ, professeur de Droit civil.
DE NESMES-DESMARETS, professeur de Droit administratif.
ROCHE-AGUSSOL, professeur d'Economie politique.
VIALLETON, professeur de Droit civil.
BOSC, professeur de Droit civil.
VIARD, professeur d'Histoire du Droit.
BASTID, chargé de cours de Droit constitutionnel.
DIJOL, chargé de cours de Procédure.
TISSET, chargé de cours de Droit romain.
TEILLARD, chargé de cours d'Economie politique.
DELBEZ, chargé de cours de Droit romain.
VIGIÉ et BRÉMOND, doyens honoraires.
LABORDE et CHAUSSE, professeurs honoraires.
ROCHETTE, secrétaire.

MEMBRES DU JURY

MM. MOYE, doyen, *Président*.
DE NESMES-DESMARETS, prof.
ROCHE-AGUSSOL, professeur. } *Assesseurs*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions écrites dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

ÉTUDE CRITIQUE D'UNE NOUVELLE RESSOURCE LOCALE

LE FONDS COMMUN

DANS LE BUDGET COMMUNAL

PRÉFACE

LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES

RESSOURCES ANCIENNES, RESSOURCE NOUVELLE

Parmi les problèmes qu'imposent à notre attention les nécessités de l'après-guerre, celui de la situation financière des communes et de la réforme, tous les jours plus nécessaire, des budgets locaux peut être considéré comme préoccupant le plus justement l'opinion publique. Le mal est ancien. On pourrait même reprocher à un pareil sujet de manquer de nouveauté et d'imprévu. Déjà, avant les hostilités, les finances communales étaient dans un état précaire. La publication, commencée par le Ministère de l'Intérieur en 1878, mais suspen-

due depuis 1914 par le bouleversement de notre administration, de la Situation financière des Communes de France et d'Algérie n'a cessé d'apporter la preuve constante de cette marche au déficit dont souffraient les budgets locaux (1). Les économistes se sont maintes fois émus, à la parution de ces tableaux, de l'accélération annuelle des dépenses. Ils ont tenté de faire pénétrer leurs préoccupations dans l'esprit du public, tandis que les Maires, réunis dans de multiples congrès, essayaient d'écarter tout péril immédiat et bornaient leurs efforts à amener une amélioration rapide des ressources budgétaires.

C'est qu'en effet, durant la période qui précéda 1914, l'activité législative avait créé pour les organes, dont les magistrats municipaux se doivent d'assurer la gestion en bons pères de famille, une singulière aggravation des charges. Au point de vue social, des innovations introduites dans notre législation, sans qu'il ait jamais été prévu de ressources correspondantes, avaient lourdement grevé les budgets communaux. Le Parlement, pour éviter l'impopularité qui pouvait naître de l'accroissement des dépenses inscrites au budget général avait pris l'habitude de mettre les frais des réformes votées à la charge des budgets locaux

(1) La situation financière des communes de France et d'Algérie a de nouevau paru en 1923, se rapportant à l'année 1920.

en n'y apportant que l'appoint d'une subvention d'Etat insuffisante et discutable. C'est ainsi que de nombreuses lois établies dans le but d'assurer le mieux-être des travailleurs (assistance médicale gratuite, assistance aux vieillards, assistance aux femmes en couches, retraites ouvrières), si elles reposaient sur un fondement juste et ne pouvaient être discutées dans leur principe, n'en demeuraient pas moins un sujet de préoccupations pour les Maires qui se trouvaient dans l'obligation de faire appel au contribuable uniquement par le moyen des impôts existants et déjà surchargés.

D'un point de vue plus strictement local, l'évolution de la vie publique au début du xx^{e} siècle et l'activité de celle-ci tous les jours plus marquée et plus grande dans tous les domaines paraissaient devoir accélérer encore la marche des municipalités dans cette voie dangereuse et cependant trop facile de l'accroissement des dépenses. Le besoin de transformer était devenu le souci constant des conseils municipaux qui semblaient lutter d'émulation dans l'embellissement et l'amélioration du confort de leur ville respective. Pour les grandes cités, des quartiers entiers étaient expropriés, démolis et faisaient place à de larges avenues bordées d'habitations saines et luxueuses. Les communes rurales elles-mêmes, jusqu'aux plus petites et aux moins fortunées, ne voulaient pas être en reste dans cet acheminement vers plus de

bien-être matériel. Si elles ne pouvaient s'offrir le luxe d'un jardin public ou de boulevards nouvellement établis, tout au moins s'estimaient-elles satisfaites de la construction d'une mairie ou d'une école, qui devait laisser dans leur budget par les charges nées à cette occasion des traces durables. Cette façon d'agir ne s'expliquait pas uniquement par la satisfaction apportée ainsi à de simples mobiles artistiques ou somptuaires; on s'efforçait d'obéir en même temps aux préoccupations et aux sollicitations chaque jour plus vives des hygiénistes qui réclamaient, pour les populations dont ils devaient surveiller l'état sanitaire, des conditions d'existence agrémentées de plus de confort et plus salubres. La construction d'égouts collecteurs, l'alimentation en eau potable, la démolition des immeubles trop anciens, les travaux d'assainissement constituaient autant d'entreprises importantes auxquelles les municipalités se trouvaient obligées de faire face par le moyen toujours cher des emprunts. Aussi, durant les années qui vont de 1900 à 1914, les appels faits par les communes au crédit public apparaissent-ils comme de plus en plus fréquents et de plus en plus larges. Pour les seules villes de Marseille, Lyon et Toulouse, les sommes empruntées dans cette période relativement courte atteignent le chiffre respectable de 136 millions de francs, amenant pour les contribuables de ces trois villes une charge annuelle

constituée par sept millions d'intérêts et de frais d'amortissement.

Pour la France entière, le montant de la dette communale s'était accru de près d'un milliard dans une dizaine d'années (1).

La guerre et les événements qui se déroulèrent jusqu'en 1918, comme l'incertitude économique et politique qui suivit la cessation des hostilités, devaient être aussi funestes aux Finances locales qu'à celles de l'Etat. La situation des budgets communaux qui n'était en 1914 que précaire, ne devait pas tarder à devenir franchement mauvaise au fur et à mesure que la période de trouble se prolongeait. On peut dire que, durant l'année 1919 notamment, certaines villes se sont trouvées en état de faillite de fait, puisqu'elles avaient pratiquement suspendu leurs paiements et n'avaient plus en face d'elles que leurs coffres vides.

Les causes déterminantes de cet état de choses sont nombreuses. Dans cette vue d'ensemble et forcément rapide jetée sur les finances municipa-

---

(1) Situation financière des Communes de France et d'Algérie en 1914. Dette Communale:

ANNÉES	FRANCE ENTIÈRE	PARIS	AUTRES COMMUNES
1905.....	3.992.299.071	2.425.072.293	1.567.227.378
1910.....	4.164.693.794	2.474.440.577	1.690.253.217
1914.....	4.891.947.105	2.948.305.286	1.943.641.820

les, nous nous contenterons d'indiquer les plus importantes et les plus caractéristiques.

Au lendemain de la déclaration de guerre, le trouble apporté par la mobilisation dans toutes les branches de l'activité nationale, la fermeture brusque d'usines et de chantiers de construction nombreux, l'arrêt immédiat de toute transaction commerciale, alors que les chemins de fer étaient affectés exclusivement au transport des troupes et du matériel de l'armée, devaient se répercuter d'une façon sensible sur le rendement des impôts locaux. Parmi les premières impositions atteintes, les plus durement éprouvées furent les taxes indirectes établies au profit des communes et surtout les taxes d'octroi. Demeurées jusque là d'un équilibre parfait, accusant pour les années antérieures une augmentation de revenu lente mais continue, dépassant même quelquefois les évaluations budgétaires, elles se trouvèrent brusquement et partiellement taries dans leur source. Cet affaissement du produit de l'octroi devait avoir comme conséquence première d'amener le déficit dans l'exercice en cours puisque les prévisions n'étaient plus atteintes. Il devait s'accentuer encore durant les années suivantes. A peu près nulles pour le dernier trimestre de 1914, les recettes de l'octroi pour 1915 et 1916 atteignaient à peine la moitié de leur rendement d'avant-guerre. Les statistiques concernant la ville de Paris nous indiquent que,

par rapport à 1913 qui avait été l'année la plus fructueuse et laissait apparaître une recette totale de 131 millions de francs, l'exercice 1914 se soldait par un déficit de 23 p. 100, et celui des années 1915 et 1916 par une diminution de recettes moyenne de 40 p. 100. Le redressement de ces taxes devait cependant se produire peu à peu. Mais, si pour Paris, les entrées étaient devenues normales et avaient repris leur niveau de 1913 à la fin de 1919, l'amélioration pour les villes de province, qui ne jouissaient pas d'un même afflux d'étrangers et de militaires de tous grades dépensant largement leur argent, ne se produisait qu'avec plus de lenteur.

Quant aux autres ressources alimentant les budgets communaux elles ne se montraient pas plus abondantes. Certes, les impositions directes avaient été moins profondément atteintes que les autres taxes, elles avaient vu leur rendement diminuer dans des proportions moins considérables. Toutefois leur affaiblissement avait été plus durable et elles n'avaient retrouvé leur équilibre qu'après la fin des hostilités, au lendemain de la démobilisation des classes, alors que les moyens employés par l'administration pour la confection des rôles, le calcul et la perception des impôts étaient devenus plus sérieux et plus efficaces et qu'il n'était plus possible à certains contribuables d'invoquer leur présence aux armées pour éviter le paiement

des sommes dues et exigibles. Par l'expérience se trouvaient ainsi vérifiés les principes fiscaux d'après lesquels les taxes indirectes moins stables en période de crise et plus immédiatement sensibles aux événements extérieurs que les impôts directs, reprennent par contre un développement plus large et plus proportionné au déploiement de l'activité humaine dans le commerce et l'industrie, en même temps que prennent fin les phénomènes économiques ou sociaux cause de trouble.

Cette diminution constatée dans le rendement des impôts ne devait pas être la seule conséquence de l'état de guerre. Alors que les recettes se trouvaient fortement amoindries, les dépenses des communes au contraire s'accroissaient tous les jours davantage suivant une progression parallèle à celle du coût de la vie. L'augmentation, faible pour les deux premières années (1915 et 1916), s'accentuait en 1917, pour arriver à son point culminant durant la période 1919-1921 et cela en dehors de toute prévision possible. Les évaluations budgétaires apparaissaient comme faussées d'un exercice à l'autre. Tel service, pour lequel on avait prévu une dépense donnée, avait à faire face à des charges constamment plus lourdes. Si nous établissons une comparaison pour les budgets des grandes villes que nous avons sous les yeux entre les dépenses régulièrement constatées en 1919 et celles prévues pour 1921, les traitements des fonc-

tionnaires et des employés accusent une augmentation pouvant aller de 200 à 300 pour 100. Quant aux lois d'assistance, elles pèsent de plus en plus lourdement sur les finances communales, puisqu'elles se traduisent elles aussi par une charge accrue suivant une proportion du même ordre.

La situation était d'ailleurs la même dans toutes les branches de l'activité municipale. L'entretien normal du matériel et des bâtiments communaux, le fonctionnement des services de la voirie et de l'éclairage, l'assurance des propriétés communales contre l'incendie, les locations d'immeubles, les libéralités et subventions accordées par la commune représentaient deux, trois et même quatre fois leur taux d'avant-guerre.

Une comparaison entre les budgets des dépenses ordinaires, seule rationnelle puisqu'ils doivent simplement répondre aux besoins courants de la Commune, suffira pour indiquer la progression qu'ils ont suivie dans un certain nombre de villes d'importance diverse prises dans toutes les parties de la France.

BUDGET DES DÉPENSES ORDINAIRES

VILLES	1914	1920	1921
Corbeil	286.000	419.000	609.000
Dinan	364.000	555.000	745.000
Saint-Omer	480.000	730.000	1.020.000
Fougères	563.000	1.065.000	1.459.000

VILLES	1914	1920	1921
Epernay	758.000	1.341.000	2.000.000
Bayonne	721.000	1.742.000	3.232.000
Alais	765.000	1.636.000	2.785.000
Châlon-sur-Marne	1.400.000	2.191.000	4.800.000
Brest	1.930.000	2.156.000	4.324.000
Caen	1.966.000	3.722.000	5.800.000
Besançon	1.986.000	2.156.000	4.124.000
Perpignan	1.590.000	3.500.000	4.800.000
Orléans	2.100.000	2.950.000	5.302.000
Clermont-Ferrand	2.100.000	5.140.000	6.190.000
Dijon	2.110.000	2.750.000	5.260.000
Versailles	3.636.000	4.800.000	6.038.000
Grenoble	4.130.000	7.850.000	12.750.000
Saint-Etienne	5.840.000	13.566.000	18.590.000
Rouen	6.550.000	12.212.000	16.558.000
Toulouse	6.800.000	14.480.000	15.900.000
Le Havre	7.300.000	17.400.000	23.000.000
Nantes	7.300.000	21.000.000	24.000.000
Lille	7.800.000	15.000.000	19.500.000
Lyon	15.600.000	34.470.000	53.320.000

La lecture des chiffres qui précèdent pourrait nous amener à établir une classification entre les différents budgets et à taxer, suivant les nuances, les administrations, qui les ont dressés, de prodigalité ou d'économie. Mais il ne suffit pas de les apprécier dans leurs relations mutuelles; il faut considérer leur commun entraînement. Le mouvement de nos budgets communaux a quelque chose d'analogue à celui des objets à la surface du sol, qui sont animés de faibles vitesses relatives et ne

changent que peu de position les uns par rapport aux autres; mais la terre les emporte tous avec une rapidité énorme. Or, le commun entraînement des finances locales est formidable.

Pareil grossissement des dépenses exceptionnelles, d'un caractère passager certes, mais plus particulièrement lourdes, qui rendait plus difficile le problème de l'équilibre budgétaire. La nécessité d'une liquidation de tous les comptes spéciaux et de toutes les entreprises communales établies dans la période de crise s'imposait aux villes. Tentatives faites trop souvent en vain pour lutter contre la vie chère, baraques, laiteries, boucheries, poissonneries municipales, créées à la demande du pouvoir central dans un but de paix sociale, se soldaient en général par un déficit important que les contribuables étaient appelés à combler. Conçus dans un esprit trop grandiose ces essais commerciaux maladroits et réalisés sans aucun plan, coûtaient à la seule ville de Paris la somme de 172 millions de francs. Pour beaucoup de villes de province, le règlement de comptes final était de l'ordre de plusieurs centaines de mille francs et parfois même du million. Les communes rurales elles-mêmes, en dehors des essais plus modérés qu'elles avaient faits de leur côté et qui s'étaient mieux comportés dans la pratique, n'échappaient point aux frais et quelquefois aux pertes que leur causait la répartition obligatoire des objets de consommation de première nécessité, sucre, charbon et farines.

Mêmes sacrifices considérables du fait des entreprises de transports en commun et des sociétés d'éclairage. Ces établissements, déficitaires dans tous les domaines de leur gestion, se trouvaient obligés de faire appel à la garantie du budget communal. Bien souvent même des procès étaient inévitables pour établir le règlement définitif des comptes que l'on avait laissé s'accumuler pendant plus de quatre ans. Les différends qui se sont élevés entre la ville de Montpellier et la Société du gaz et la Compagnie des tramways seraient à cet égard d'un exemple suffisant. Si de pareilles charges ne peuvent guère être supportées qu'au moyen des emprunts, elles n'en intéressent pas moins d'une façon immédiate les budgets communaux qui doivent prévoir dans leurs dépenses obligatoires le paiement des intérêts et des frais d'amortissement.

Source d'emprunts également la reprise des grands travaux abandonnés depuis 1914. Le pavage des rues, la réfection des trottoirs, la construction d'immeubles nécessités par le développement des services, les grosses réparations apportées aux bâtiments municipaux trop longtemps laissés en souffrance, le renouvellement du matériel démoli et désormais inutilisable se soldent par des dépenses quatre et cinq fois plus fortes qu'en temps normal et constituent autant de bonnes raisons

pour faire de nouveaux appels au crédit (1). Dans les campagnes l'entretien et la remise en état des chemins vicinaux imposent aux communes une charge fort lourde que le service des prestations et la taxe vicinale sont impuissants à supporter seuls. La statistique nous fournit la preuve de ces besoins d'argent pressants et immédiats. La dette communale qui, en 1914, se montait à 4.891.947.125 francs s'élevait au 25 février 1921 à 9.186.957.581 francs. Depuis lors ce chiffre s'est encore accru; il était au 1er janvier 1922 de 10.857 millions. Et, cependant, toutes les demandes n'ont pas été satisfaites.

Du côté de notre législation sociale, l'activité parlementaire dans ses manifestations les plus récentes, devait avoir sur le budget communal la même influence défavorable.

Ce n'est plus seulement comme le faisait la loi du 17 juin 1913 aux femmes privées de ressources

---

(1) A Paris, l'unité de pavé de pierre qui coûtait 40 centimes avant la guerre, coûte maintenant 2 francs.

En 1920. Paris consacre aux travaux de voirie 100 millions contre 40 en 1914 et la moitié des travaux nécessaires n'a pas été exécutée. Marseille affecte à ses chemins vicinaux 3.400.000 francs contre 230.000 en 1914; le Mans, 1.123.000 contre 413.000; Rouen, 4.178.000 contre 1.939.000.

se livrant habituellement chez autrui à un travail salarié comme ouvrières, employés ou domestiques, mais à toutes celles privées de moyens de vivre suffisants que la loi du 2 décembre 1917 a conféré le bénéfice de l'assistance aux femmes en couches. Au chapitre des dépenses, c'est également l'établissement des dispensaires d'hygiène sociale imposés par la loi du 15 avril 1916; c'est encore la création de sanatoria obligatoirement mis à la charge des départements par la loi du 7 septembre 1919 pour l'hospitalisation des tuberculeux, mais à laquelle les communes contribuent dans la proportion prévue par la loi du 1er juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite.

Le problème si difficile de la législation des loyers ne devait même pas demeurer étranger aux finances municipales. La loi du 9 avril 1898 a prévu que les frais d'administration des commissions arbitrales instituées en cette matière seraient supportés par elles. Toujours par elles, l'application des dispositions de la loi du 28 octobre 1919 qui a relevé les traitements des commissaires et agents de police municipale et augmenté leurs indemnités de résidence. C'est enfin et surtout la loi instituant la journée de huit heures, dont le bénéfice était accordé aux fonctionnaires et aux employés municipaux. Cette diminution de la durée du travail entraînait la création de nouveaux em-

plois salariés et accentuait encore le déséquilibre financier. Suivant en cela la progression que l'on constate dans les administrations de l'Etat, à l'heure actuelle, le personnel en service est numériquement supérieur d'un tiers à celui d'avant-guerre.

Ce n'est d'ailleurs pas là l'unique raison de l'augmentation du nombre de fonctionnaires et de la multiplication des dépenses. « Tel le gouverneur d'une ville assiégée, remarque Monsieur Dausset dans le discours prononcé à la tribune du Sénat le 29 juin 1920, le maire dans sa commune durant quatre années et plus a exercé des attributions pour ainsi dire illimitées s'étendant non seulement à la vie collective de la cité, mais à cent détails de l'existence individuelle de ses concitoyens. Toutes ces attributions imposées aux maires, en tant qu'agents du pouvoir central, finissent dans les petites communes par être beaucoup plus lourdes que celles qu'ils possèdent en tant qu'administrateurs de la collectivité locale ». Le développement pris par les affaires militaires, l'application de toutes les lois de circonstance, apparues en si grand nombre, ont fait du conseil municipal et de la mairie le foyer de toute une population. C'est la mairie qui a distribué les secours de chômage, les cartes d'alimentation, les cartes de charbon, qui délivre encore les certificats de

toute sorte, les attestations nécessaires aux allocations militaires, aux sursis agricoles, aux réquisitions. C'est elle qui dresse les statistiques, secours des réfugiés, les permissionnaires, assure le ravitaillement, maintient l'ordre. C'est la Mairie qui exécute, l'Etat se contente d'ordonner.

L'habitude prise par le Parlement de faire supporter par les finances communales les réformes ayant un caractère d'intérêt général n'a pas été abandonnée. Pour son article 68, la loi du 30 avril 1920 portant fixation du budget général a décidé que tous les fonctionnaires de l'enseignement primaire recevraient, dans les conditions fixées par le décret du 11 décembre 1919, l'indemnité de résidence établie par la loi du 29 octobre 1919 et que cette indemnité serait payée aux instituteurs et institutrices par les communes (1).

---

(1) Les protestations soulevées à cette occasion furent nombreuses. Il convient de citer la délibération du Conseil Municipal du Havre, adoptée par le Congrès de l'Association des Maires de France qui, « considérant qu'il est vraiment trop facile pour l'Etat d'améliorer la situation de ses fonctionnaires, si cette amélioration ne doit entraîner pour lui aucun supplément de dépenses, proteste formellement contre la disposition de l'art. 68 et émet le vœu que cette dépense soit intégralement supportée par l'Etat ».

Un vœu analogue a été adopté par le Conseil Général de l'Hérault à la session de mars 1922.

Ainsi donc, au sortir de cette période de huit années qui prend naissance en 1914, la situation financière des communes apparaît comme particulièrement difficile et pénible. Véritables victimes de la guerre, les budgets communaux ont leurs régions dévastées dont la détresse s'étend davantage chaque jour. Semblables aux propriétaires d'immeubles ou aux petits rentiers que la paix avait connus tout au moins tranquilles mais que la guerre a réduits à un état de pauvreté voisin de la misère, les communes supportent avec peine l'énorme fardeau de leurs dépenses. Le déficit des budgets communaux se modèle sur celui du budget général. D'après les chiffres certains des comptes administratifs les recettes se sont totalisées, en 1920, à 6.597 millions et les dépenses à 7.569 millions. Il y a là une insuffisance de revenus de près d'un milliard. C'est que l'importance du budget communal dans l'économie nationale s'intensifie. Les dépenses des communes se sont proportionnellement accrues beaucoup plus vite que celles de l'Etat. Ces budgets locaux représentaient avant la guerre le cinquième du budget général; ils en atteignent aujourd'hui le tiers. Mais, en présence des charges nouvellement établies ou qui se sont augmentées dans des proportions incroyables, les communes ne disposent que de revenus insuffisamment extensibles et dans les limites desquels, elles supportent encore la concurrence obtinée des dé-

partements et de l'Etat. Le système fiscal, dont elles ont été dotées dans un temps bien différent du notre, craque de toutes parts, pareil à un vêtement trop longtemps porté.

Laissons de côté les ressources qui n'existent que dans quelques communes, parfois même dans un groupe de communes particulièrement restreint. Par leur importance, leur productivité, elles peuvent bien améliorer la situation financière de quelques localités; elles ne sauraient intéresser la France entière et servir de base à un examen portant sur l'ensemble des communes françaises. C'est le sort des droits d'octroi, des taxes de remplacement des droits d'octroi, des droits de place et de marché qui ne sont vraiment intéressants que dans les villes.

Ecartons les revenus des biens communaux qui n'ont quelque importance que dans les départements de l'Est et du Sud-Ouest. Envisageons au contraire les ressources générales, tel doit être le point de départ du problème. Ce sont celles-là même que l'on trouve établies partout jusque dans les plus petites agglomérations rurales, qui doivent retenir notre attention puisqu'elles constituent la base immuable des budgets locaux. A la veille de la guerre, la caisse municipale était alimentée par un certain nombre de ressources ayant entre elles un point de ressemblance commun et que l'on pourrait appeler traditionnelles.

Diverses dans leur mode d'application et d'un rendement inégal, soumises à des règles propres à chacune d'elles, elles se rattachaient toutes à une activité législative qui remonte à la Révolution Française. C'est sur elles qu'ont vécu toutes les communes de France au cours du siècle dernier. Vingtième sur les chevaux et voitures, intérêts des fonds placés au trésor, permis de chasse, principal des patentes, taxes sur les chiens, prestations ou taxe vicinale, centimes additionnels ont duré et dureront longtemps encore parce qu'ils ont des qualités certaines, leur stabilité, leur caractère réel ou parfois simplement local (1). Pour la plupart des communes françaises, communes rurales à très petit budget, le produit des différentes sources de recettes s'établissait suivant des proportions à peu près identiques. Chevaux et voitures, intérêts des fonds placés au trésor, permis de chasse représentaient chacun quelques centaines de francs.

---

(1) Chiffres extraits des « Renseignements statistiques relatifs aux contributions directes (1913) :

Chevaux et voitures (1 p. 20)	Fr.	1.096.443
Intérêts des fonds placés au Trésor		3.500.000
Permis de chasse		3.957.000
Principal des patentes (8 p. 100)		9.433.000
Taxe sur les chiens		11.446.900
Prestations		34.328.000
Taxe vicinale		29.302.050
Centimes additionnels		301.966.600

Les prestations étaient remplacés dans plus de vingt mille communes par la taxe vicinale consistant elle-même en centimes additionnels d'un caractère un peu particulier. Pratiquement, la base essentielle des budgets locaux était constituée par un seul produit, celui des centimes additionnels.

Mais, pour les centimes comme pour les autres ressources anciennes, le législateur révolutionnaire s'est montré vis-à-vis des localités d'une défiance excessive. Tantôt il les a considérées comme des incapables et des mineures, tantôt il les a présumées prodigues, inexpérimentées ; tantôt, au contraire, il s'est méfié de leur avarice possible. Il a réduit leur liberté d'action, renfermé leur capacité dans les lisières les plus étroites. Les impôts communaux anciens portent tous la marque de cette subordination qui s'est établie des Communes à l'Etat ; ils obéissent au principe de « tutelle administrative, dont M. Leroy-Beaulieu a dit qu'il est inconnu dans les autres langues mais qu'il est en France d'un usage vulgaire. C'est une locution consacrée qui semble naturelle et juste à force d'avoir été répétée (1).

Initiative limitée pour l'établissement et le vote des ressources, approbation nécessaire du pouvoir

---

(1) Leroy-Beaulieu. *L'administration locale en France et en Angleterre*, page 318.

central ont mis depuis un siècle dans la main de l'Etat les finances de la commune. Et pourtant, malgré ces imperfections, malgré cet état de demi-liberté si nuisible au développement d'une vie locale, on ne peut dire que le système communal français ait manqué totalement de vigueur et d'élasticité. Le moteur fiscal de notre administration communale construit pour un effort déterminé a vieilli, il a grincé, mais il a fonctionné quand même. De 1914 à 1918, c'est-à-dire pendant quatre années de déséquilibre social et financier intense, les budgets communaux ont vécu de leurs anciennes ressources.

Le mal empirant, il a bien fallu faire quelque chose pour soulager la détresse pécuniaire des communes françaises. C'est alors qu'est apparu le système du fonds commun avec la loi du 22 février 1918 qui abandonnait aux communes une part importante du droit de consommation sur l'alcool, du droit de fabrication sur les bières et des droits de circulation sur les boissons hygiéniques uniquement encaissés jusque là par l'Etat. Un second fonds commun était ajouté ensuite par la loi du 25 juin 1920 à l'impôt sur le chiffre d'affaires, sur lequel un décime additionnel devait être établi au profit des communes et des départements.

Par l'importance des impôts auxquels les divers fonds communs sont attachés, par l'élévation successive des droits frappant l'alcool et les boissons

hygiéniques, grâce aussi à l'application plus rigoureuse des dispositions législatives existantes, la nouvelle ressource prend dans l'économie du budget communal un rôle chaque jour plus considérable. Le premier même, si l'on envisage les résultats constatés en 1922. Pour l'année qui vient de s'écouler en effet, le produit des fonds communs des contributions indirectes et de l'impôt sur le chiffre d'affaires atteint le chiffre de 600 millions environ, alors que celui des centimes additionnels communaux lui est inférieur d'une cinquantaine de millions. C'est le développement pris par le système du fonds commun, sa nouveauté, la faveur tout autant que les critiques par lesquelles il a été accueilli dans certains milieux, qui nous ont suggéré l'idée de prendre comme sujet de notre thèse l'étude de cette nouvelle ressource mise à la disposition des communes.

Essayer de dresser l'historique même du système du fonds commun, suivre l'évolution du principe primitivement appliqué en même temps que s'élargissait l'importance de son application, le définir dans sa forme actuelle, étudier les résultats pratiques de la réforme introduite, tel sera le plan de notre première partie.

Nous tenterons ensuite la critique du système. Du point de vue théorique, le fonds commun présente-t-il les caractères d'une bonne imposition lo-

cales? Pratiquement, ses avantages l'emportent-ils sur ses inconvénients? La réponse que nous ferons à ces deux questions fixera l'importance et le sens de nos conclusions. Nous nous demanderons s'il convient d'étendre l'application du système par la création de fonds commun nouveaux ou au contraire de supprimer ceux qui existent déjà et quelles seraient, si cette solution était la nôtre, les ressources de remplacement.

Jamais la prétention ne nous est venue que notre imagination et notre inexpérience seules suffiraient pour nous donner les solutions simples et réalisables de difficultés depuis longtemps reconnues de tous. Ecartant toute question de principe absolu qui risque de mener à des utopies si l'on ne tient sagement compte des contingences actuelles, c'est à l'initiative fiscale des organismes locaux, à leur compréhension nette des réalités, aux études importantes auxquelles ils se sont livrés, aux projets trop souvent négligés qu'ils avaient déjà mis à pied d'œuvre que nous nous sommes reportés certains d'y trouver des renseignements utiles en même temps que le sens des nécessités pratiques. Notre tâche aura été facile, puisque, comme le disait notre vieux Montaigne, nous aurons fait « un amas de fleurs estrangières, n'y ayant fourni que le fil à les lier ».

INTRODUCTION

ORIGINE DU FONDS COMMUN

Les institutions humaines, quelle qu'en soit la nature, subissent la loi implacable de l'évolution. Etablies dans un but déterminé, elles se développent, s'épanouissent, se transforment, puis meurent avec le changement des habitudes et des mœurs de ceux-là qui les ont créées. Il serait nuisible à tout progrès économique ou social qu'elles fussent éternelles. Dans cette perpétuelle transformation, dans ce renouvellement continu, ce qu'il y a de plus particulier à chaque peuple, ce qu'il y a de plus caractéristique dans ses institutions ce sont les manifestations de la vie locale, parce qu'elles se rapprochent plus que toute autre des individus pris isolément et des groupes primaires de toute société constituée. Elles portent la marque de l'esprit national des peuples chez qui elles existent.

Parmi celles-là même qui décèlent le plus justement le tempérament propre et l'état social d'une nation, il n'en est pas de plus nuancées ni de plus impressionnables que les institutions financières des groupements locaux. Elles peuvent bien, dans les différentes nations, se rapprocher les unes des autres jusqu'à vouloir se fondre dans un mode d'application commun, elles peuvent bien, à l'intérieur d'un même pays, paraître se cristalliser suivant une forme immuable, elles demeurent toujours en proie à une vie intérieure intense, qui parfois les détourne de leur destination primitive, qui parfois aussi finit par les consumer entièrement:

Peut-on dire, par exemple, que le système des centimes additionnels, tel qu'il est pratiqué aujourd'hui, obéit encore à l'esprit du législateur révolutionnaire qui l'a pour la première fois institué? Le progrès des idées décentralisatrices au cours du XIX^e^ siècle n'a-t-il pas amené un affaissement dans l'omnipotence du pouvoir central sur les organismes locaux et transformé le caractère primitif de cette ressource si importante du budget communal. La simple lecture des dispositions légales introduites au cours du siècle dernier permet de se rendre compte que le législateur n'a jamais considéré que les communes auraient à demander des ressources importantes à ce mode d'impôt. Nos lois donnent par deux, par trois, par cinq, par huit les centimes que les assemblées communales

pourraient avoir à affecter à leurs chemins, à leurs écoles, à leurs gardes-champêtres, à leurs menues dépenses. Enfin, au maximum, elles parlent de trente centimes, sous réserve de l'accord annuel du Conseil Général, pour des dépenses d'intérêt communal absolument exceptionnelles. A vrai dire, dès les années qui précèdent la guerre et comme conséquence d'un état de choses que nous avons signalé dans notre préface, ces limites restreintes se trouvaient fortement dépassées et les centimes s'additionnaient en longues colonnes dans les budgets communaux. Les événements récents ont généralisé cette tendance. De ce mode d'impôt qui n'était dans l'esprit de ses créateurs qu'exceptionnel, les nécessités financières du moment comme les conceptions nouvelles du législateur moderne ont fait une ressource générale. Elles ont supprimé le caractère de spécialité que l'on avait voulu lui donner dans les lois successivement intervenues au cours du siècle dernier. Les quelques centimes, dont les communes étaient obligatoirement tenues de s'imposer sous réserve de leur donner une affectation bien déterminée, disparaissent aujourd'hui sous le flot incessamment renouvelé des centimes pour insuffisance de revenus.

Leur nature même s'est profondément transformée. A une époque, où le pouvoir central pouvait prétendre à tout régler de loin par des méthodes rigides convenant même aux plus petites agglomé-

rations communales, ils étaient l'expression fiscale des idées de centralisation à outrance; ils n'étaient qu'une ressource jointe à l'impôt d'Etat. Mais, avec la nouvelle législation fiscale, ces principes ont été abandonnés.

Depuis 1917, les anciens impôts directs ne sont plus perçus au profit de l'Etat. Les centimes, bien qu'ils aient conservé leur base primitive, avec l'établissement des principaux fictifs sont devenus une ressource appartenant en propre aux budgets communal et départemental. Et c'est peut-être là qu'il faut trouver pour une part la cause de leur exagération.

Par un brusque retour, il semble d'ailleurs que l'on ait voulu, à un moment donné, revenir à la conception première du législateur, ou, tout au moins, limiter ce développement hors de toutes prévisions raisonnables des centimes additionnels. L'amendement Bellet, introduit dans l'article premier de la loi du 25 juin 1920, édictait qu'en aucun cas l'ensemble des contributions grévant la propriété foncière, y compris les centimes départementaux et communaux, assis tant sur l'impôt foncier que sur l'impôt des portes et fenêtres, ne pourrait dépasser 30 p. 100 du revenu net servant de base à la contribution foncière, la part de l'Etat ne devant pas être diminuée. La conséquence de cette disposition était de limiter à 20 p. 100 du revenu servant de base à la contribution foncière,

c'est-à-dire à 200 centimes de cette contribution, le total des centimes départementaux et communaux établis sur la contribution foncière et sur les portes et fenêtres. Comme nombreuses étaient les communes qui avaient dû élever, du seul fait de la guerre, le nombre de leurs centimes au chiffre de 400, 500 et même 600 et que les départements, à eux seuls, avaient un nombre de centimes qui dépassait largement la centaine, c'était modifier singulièrement la situation existante et transformer la nature intime de ce mode d'impôt. Mais, eu égard aux difficultés pressantes des communes, cette dernière disposition législative fut abrogée avant même d'avoir été appliquée.

Cette évolution incessante, coupée parfois de retours en arrière plus ou moins accentués que nous avons rencontrée dans l'établissement des centimes additionnels, nous la retrouverions dans les divers modes d'impôts locaux actuellement en vigueur. Dans une boutade, M. Lintilhac s'écriait à la séance du 29 juin 1920 au Sénat : « Nos impôts comme nos vieilles méthodes administratives sont d'une stratification séculaire ». Les octrois, à l'exemple de toutes les autres institutions communales portent également la marque de ce lent travail des années. Ils se sont transformés en même temps qu'apparaissaient chez le législateur de nouvelles conceptions économiques ou politiques. Sous

l'ancien régime, ils intéressaient les finances du pays, puisque l'Etat prélevait sur le produit une part qui était à l'origine de la moitié. Leur suppression fut une des premières mesures révolutionnaires, mais ils furent rétablis quelques années après avec le caractère d'une ressource spéciale, affectée à l'entretien des établissements charitables. C'était leur donner une nouvelle vie. Depuis lors, ils ont pris, malgré la vigueur des critiques soulevées, une importance que certaines mesures législatives intervenues contre eux n'ont pas réussi à réduire.

Le développement historique de ces différentes ressources a été maintes fois examiné et étudié en détail. Tel qu'il est pratiqué aujourd'hui, le système du fonds commun n'a pas échappé à cette formation progressive, à cette « stratification séculaire » dont parlait M. Lintilhac. C'est à tort qu'il est apparu à certains dans ses manifestations récentes, fonds commun des contributions indirectes et fonds commun de l'impôt sur le chiffre d'affaires, comme un mode d'impôt inédit, comme quelque chose d'absolument neuf dans l'économie de nos budgets locaux et dont l'établissement devait bouleverser et rajeunir nos anciennes conceptions administratives. Le mot n'avait été prononcé que rarement, ou s'il en était fait mention quelquefois c'était sans qu'on y prêtât attention, car les sommes qu'il représentait n'étaient pas très

élevées. Certains budgets paraissent l'avoir totalement ignoré pendant longtemps. On parlait d'attributions faites par l'Etat et c'était tout. Le fonds commun suivant sa forme actuelle existait cependant depuis longtemps.

Si nous essayons de lui trouver une origine, on peut dire que le fonds commun se rattache intimément à l'institution au profit des communes d'un régime de subventions de plus en plus généralisé. La présence de ce dernier article de recettes dans les budgets communaux s'applique de deux façons.

Historiquement, elle a été amenée par la nécessité de faire face à des dépenses ayant un certain caractère de permanence et pour lesquelles l'Etat, à un moment donné, dût intervenir. La véritable raison pratique résulte de ce que, si l'Etat a fait des cadeaux à la Commune, il l'a obligée par contre à faire des dépenses que son intérêt ne nécessitait pas, des dépenses d'intérêt général ou que l'Etat considérait comme telles. L'Etat a imposé ainsi de lourdes charges aux communes et, pour qu'elles ne succombent pas, il s'est trouvé obligé de prendre une part de leur fardeau. Cette tendance de mettre à la charge des budgets locaux des dépenses d'intérêt général n'a pas d'ailleurs manqué de s'accentuer au fur et à mesure que le pouvoir central devenait plus fort. Et, comme nous l'avons signalé dans notre préface, notre activité

législative actuelle porte encore la marque profonde de cette influence. C'est là le côté purement fiscal du problème.

Politiquement, l'établissement d'un régime de subventions s'explique par l'envie de l'Etat de s'ingérer plus ou moins dans les affaires locales. C'est un système de gouvernement dont les régimes déchus ont donné l'exemple et auquel le législateur moderne n'a pas eu le courage de renoncer. En même temps que le pouvoir central s'était engagé dans une lutte violente pour rabaisser les communes trop puissantes et les mettre sous sa dépendance directe, il a employé par ailleurs des moyens pacifiques qui n'ont pas été moins efficaces. Les subventions et les libéralités que la commune reçoit de l'Etat ont été un de ces moyens. Au lieu d'assurer aux organismes locaux des ressources propres et largement suffisantes, on a mis les assemblées communales dans la nécessité de solliciter à chaque instant les subventions du pouvoir central.

C'est là la conséquence logique de la politique centralisatrice inaugurée par l'Ancienne Monarchie et qui s'est poursuivie sous la Révolution Française pour recevoir son épanouissement complet avec l'omnipotence napoléonienne. La France est le pays où le système de la subvention a été appliqué avec le plus d'extension.

C'est pour des raisons analogues que le prélèvement au profit des communes d'une part de l'impôt d'Etat a été accueilli dans notre pays avec une faveur égale. Enfin, le développement du système de fonds commun paraît être le troisième stade de cette évolution financière locale et l'aboutissement inéluctable de nos tendances à la centralisation.

Mais, bien que le fonds commun et la subvention se rattachent à un même mouvement d'idées, ils n'en conservent pas moins, l'un vis-à-vis de l'autre, des caractères bien distincts. La subvention est avant tout une recette occasionnelle correspondant à deux situations particulières. Ou bien il s'agit pour la Commune de procéder à une grosse dépense à laquelle ses ressources propres ne sauraient suffire, ou bien il s'agit de dépenses permanentes, relatives à des services décentralisés et remis entre les mains des communes, mais dont le fonctionnement intéresse l'Etat. Qu'est-ce qu'une semblable recette? Soit qu'elle s'applique à des communes obligées d'entreprendre de grands travaux, soit que l'Etat l'accorde après un fléau considérable, une subvention de ce genre est une grande aumône que le gouvernement fait distribuer par ses agents. Elle va à la seule catégorie des communes nécessiteuses et non pas à la généralité des communes; parfois même, dans une même commune, elle n'intéresse que les personnes éprouvées et non pas tous les habitants. Elle n'est

pas, à vrai dire, une recette communale, elle ne fournit aux communes qu' « un fonds de bourse » parfaitement défendable.

Peut-on davantage rapprocher le fonds commun des subventions récemment instituées, et, notamment, du prélèvement sur le pari mutuel ou du prélèvement sur le produit brut du jeu opéré dans les cercles et les casinos? En ce qui concerne le pari mutuel, un quart du produit est employé à encourager l'élevage. Les trois autres quarts sont versés à la Caisse des dépôts et consignations pour subventionner les établissements de bienfaisance et l'adduction d'eau potable dans les communes. Ces subventions sont attribuées directement aux bénéficiaires sans passage par le budget. Il en est de même du prélèvement de 15 p. 100 sur le produit brut du jeu, au profit d'œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène et d'utilité publique. Outre qu'il s'agit là pour la Commune de simples ressources exceptionnelles, ce sont surtout de véritables « fonds secrets », à la disposition du Ministre de l'Intérieur et que le pouvoir central distribue avec la liberté la plus absolue, sans que les Assemblées locales aient simplement un droit de contrôle ou même de regard sur la façon dont s'effectue la répartition.

Comme nous le verrons lorsque nous étudierons ses manifestations successives, le fonds commun a pu à l'origine emprunter en quelque mesure le ca-

ractère de la subvention. Mais sa nature n'a pas tardé à se modifier profondément. Il est devenu dans le budget communal une ressource normale et prépondérante, profitable également à toutes les communes, sans qu'on tienne compte de leur situation particulière. Il est distribué suivant des règles bien déterminées et échappe d'une façon complète à l'arbitraire du pouvoir central. A l'heure actuelle, les sommes provenant des fonds communs récents représentent dans l'économie des finances locales un total qui dépasse largement le demi-milliard. Le fonds commun, qui n'était avant la guerre que l'exception et auquel on n'avait donné qu'un rôle de second plan dans les projets longuement étudiés, est devenu aujourd'hui la règle et le principe de toutes les tentatives de réforme et de toutes les réalisations financières locales qui se sont produites depuis lors. Par ce système, l'Etat s'est érigé en véritable « collecteur des communes ». A l'insu peut-être du législateur, l'extension du fonds commun a fait de ce mode d'impôt le balancier régulateur du budget des groupements locaux.

L'Etat est devenu un véritable banquier et l'on s'est demandé s'il ne serait pas obligé de tenir les promesses de rendement qu'il avait faites et d'opérer de nouveaux prélèvements sur son budget. « Vous indiquez en argent, lui a-t-on dit, les » sommes qu'on paraît attribuer aux communes,

» comme si vous preniez l'engagement d'en ga-» rantir le versement ». Le résultat logique d'un pareil système ce serait l'absorption complète des budgets locaux, qui ne deviendraient plus qu'un annexe du budget général. Et la dernière conséquence de l'extension du fonds commun n'est-elle pas le projet de création d'une caisse nationale d'avances aux communes, dont le fonds de dotation serait constitué par le prélèvement annuel d'une somme de soixante millions sur le fonds commun des contributions indirectes et sur le produit du décime additionnel à l'impôt sur le chiffre d'affaires, qui servirait à faire aux municipalités des avances considérables mais non productives d'intérêts.

C'est à la lumière de ces considérations générales qu'il convient d'examiner les fonds communs successivement apparus et d'en donner, tels qu'ils existent aujourd'hui, une définition exacte.

PREMIÈRE PARTIE

FONDS COMMUNS ANCIENS

FONDS COMMUN DES AMENDES CORRECTIONNELLES
FONDS COMMUN DES CULTES
FONDS COMMUN DES VALEURS MOBILIÈRES
FONDS COMMUN DES MINES

Le premier fonds commun créé était constitué par le produit des amendes de police correctionnelle et permettait, dans chaque département, d'attribuer des subventions aux communes pauvres, auxquelles s'imposait accidentellement une dépense un peu lourde. L'origine de l'attribution aux communes d'une partie des amendes se trouve dans la loi du 25 février 1791 supprimant les octrois. Son application ne fut cependant organisée d'une façon pratique que par l'ordonnance du 30 décembre 1823, qui dit que les communes ont « un

droit collectif aux amendes de police correctionnelle, mais non un droit individuel ».

Les receveurs de l'enregistrement et des domaines recouvraient le montant des amendes, mais le produit en était centralisé aux caisses des receveurs généraux pour former un fonds commun à la disposition des préfets, qui devaient le verser dans la caisse municipale, plutôt à titre de secours que comme une rétribution obligée.

Jusqu'en 1890, la répartition de ces amendes était réglée par plus de vingt lois spéciales, qui causaient la plus extrême complication (1). Dans ses lignes générales, la situation était la suivante: un tiers du produit était affecté au remboursement des frais de poursuite tombés en non-valeur, soit en matière correctionnelle, soit en matière de simple police; au paiement des droits dûs aux greffiers des Tribunaux pour le relevé des jugements portant condamnation d'amende; au service des enfants trouvés ou abandonnés jusqu'à concurrence du tiers du produit excédant les dits frais. Quant aux deux autres tiers, le préfet devait les distribuer entre les communes ayant le plus de besoins après avoir opéré le versement à la Caisse des dépôts et consignations de la moitié revenant

(1) Le tableau très complet de la répartition des amendes antérieurement à 1890 se trouve annexé au rapport de M. Ernest Boulenger, sénateur, sur le budget de 1895. (Dall., 91-4-55.)

aux communes sur le produit de ces amendes pour l'abonnement au « Moniteur Universel » envoyé aux Maires de toutes les communes, chefs-lieux de canton, conformément au décret du 25 février 1852.

La répartition du fonds commun avait lieu presque exclusivement entre les communes entreprenant quelque travail extraordinaire et s'imposant des sacrifices dans l'intérêt de leurs services municipaux. Dans l'esprit des circulaires ministérielles, « ce serait méconnaître le but que s'est proposé le législateur que de consacrer spécialement les subventions de cette nature à l'acquittement des dépenses ordinaires qui peuvent être couvertes au moyen de centimes additionnels ».

La loi des finances du 26 décembre 1890 vint, dans son article 11, modifier toutes les dispositions fragmentaires antérieures.

Elle simplifiait le mode de répartition, en même temps qu'elle faisait participer les communes non seulement au produit des amendes de police correctionnelle et de simple police, mais, d'une façon générale, au produit de toutes amendes et condamnations pécuniaires prononcées par les Tribunaux repressifs. Amendes prononcées par les cours d'assises, par les conseils de guerre pour les crimes et délits militaires, par les conseils de préfecture pour les contraventions aux règlements sur la grande voirie, ainsi que pour certaines infractions à la police du roulage, et par les tribunaux mariti-

mes pour les délits de navigation venaient dorénavant grossir le produit du fonds commun, dont le recouvrement précédemment effectué par les receveurs de l'Enregistrement était confié, depuis la loi du 29 décembre 1873 (art. 10), aux percepteurs des Contributions directes.

Les règles relatives à la répartition du produit des amendes furent enfin modifiées, sur quelques points de détail, par la loi de finances du 25 avril 1893, art. 45, et, en dernier lieu, par la loi de finances du 13 avril 1898, art. 84.

D'après les nouvelles dispositions législatives, le produit des amendes en principal, se divise dans chaque département en deux parties : l'une, s'élevant à 20 pour 100, est attribué à l'Etat.

Elle représente l'affectation ancienne du tiers du produit et est employée au paiement de dépenses de même nature (1).

L'autre soit 80 pour 100, forme un fonds commun dont le montant est versé au compte des cotisations municipales. En vertu des mandats du Préfet, les frais de poursuite exposés en vue du recouvrement, les droits dûs aux greffiers des cours et tribunaux pour les extraits d'arrêts et de jugements, les gratifications faites aux agents ver-

(1) Frais de régie, frais de perception, abonnement des communes chefs-lieux de canton au *Journal Officiel*, versement annuel de 15.000 francs à la Caisse des Invalides de la Marine.

balisateurs pour toute condamnation prononcée sont prélevés tout d'abord sur le fonds commun.

Après quoi, le reliquat net est attribué ainsi qu'il suit : un quart au service des enfants assistés, trois-quarts aux communes et aux bureaux de Bienfaisance qui éprouvent le plus de besoin, suivant la répartition faite par la Commission Départementale après avoir entendu l'avis et les propositions du Préfet.

L'importance de ce fonds commun est extrêmement minime, à tel point que la plus grande partie des Conseils Municipaux en ignore jusqu'à l'existence. Elle est l'affaire de quelques initiés, de quelques vieux maires connaissant parfaitement toutes les ficelles du budget communal et qui ont la chance ou plutôt l'habileté d'en profiter. Il n'est pas tenu de statistique indiquant le montant total du produit versé ainsi chaque année aux Communes. En 1884, il était, pour la France entière, de 1.985.000 francs, à la veille de la guerre il s'était légèrement augmenté et atteignait la somme de 3 millions. Aujourd'hui on peut dire que, dans un département d'importance moyenne, la commission départementale distribue, de ce fait, chaque année, quelques dizaines de mille francs.

Mais le point intéressant de ce mode de ressource est constitué par l'idée première à laquelle il obéit. Cette conception de distribuer des secours exceptionnels à des communes pauvres, qui

ont à faire face subitement à une dépense inattendue et non renouvelable, est très défendable en elle-même. Elle correspond à une nécessité pratique. Il était en effet logique de constituer une espèce d'assurance mutuelle entre les petites communes qui pourront en profiter à tour de rôle.

Qu'une commune peu importante soit surprise par la nécessité d'entreprendre des travaux relativement vastes, elle trouvera le moyen dans ce mode de subvention de se dispenser de recourir à l'emprunt. C'est là l'intention même du législateur qui destinait le fonds des amendes à aider et à encourager les communes dans les dépenses extraordinaires, mais sans vouloir le faire servir cependant à couvrir entièrement ces mêmes dépenses. On assurait la coopération de l'ensemble du territoire à une œuvre déterminée en complétant les ressources insuffisantes des organismes locaux.

Qu'il s'agisse de la construction d'une mairie ou d'une école, de la réfection ou de l'établissement d'un chemin, l'affectation particulière des sommes mises ainsi à la disposition des budgets communaux déterminait le caractère intime de la ressource. C'était la soumettre à la règle de la spécialité, dont l'application générale aux finances locales peut être considérée comme particulièrement désirable parce qu'elle permet de contrôler l'emploi des fonds, l'utilité de la dépense engagée et par là

même de réprimer les gaspillages trop souvent constatés.

Ce caractère exceptionnel de la dépense à laquelle doit servir le fonds commun des amendes, cet esprit d'entr'aide que l'on s'efforce de faire régner entre les communes, nous les retrouvons dans les diverses circulaires ministérielles intervenues en la matière. On rappelle à qui pourrait l'oublier que « le fonds ne peut pas servir à équilibrer le budget, ni a remplacer l'imposition pour insuffisance de revenus, ni à donner des gratifications aux gardes-champêtres ou autres agents communaux ». Puisqu'il s'agit d'une assurance, c'est dans des cas pressants, absoluments fortuits, qu'il conviendra de faire application du système. La promptitude du secours, la rapidité de l'intervention auront parfois plus d'importance et vaudront mieux que le montant de la somme donnée. Dès les premiers mois de l'année on opèrera la répartition, entre les communes nécessiteuses du département, de la portion entière qui leur est destinée. Car il importe, dit la circulaire du 16 février 1853 « que les subventions qui sont accordées aux communes soient délivrées assez tôt pour que les travaux auxquels ces subventions sont affectées, soient entrepris dans la saison favorable ». Enfin, eu égard au peu d'importance que le fonds commun représente, la répartition du produit doit être faite chaque année

intégralement afin de ne pas compliquer inutilement la comptabilité de ce service.

La nature de la ressource est-elle restée la même pendant cette mise en application de plus d'un siècle? Des innovations n'ont-elles pas été introduites dans la répartition qui aurait transformé complètement le caractère du système primitivement en vigueur. On a tenté, un moment, de faire du fonds commun des amendes une ressource générale, de le dépouiller, au moins en partie, de sa qualité de secours aux communes dans le besoin. La Loi du 26 décembre 1890 décidait que la moitié du fonds commun serait distribué aux communes au prorata de leur population (1).

Cet émiettement général ne devait cependant pas subsister longtemps. C'était compliquer à l'extrême la répartition que de faire participer dorénavant toutes les communes de France au produit des amendes, que d'établir en quelque sorte une poussière de subventions sans tenir compte des besoins particuliers des organismes locaux. Trois ans plus tard, la situation antérieure était rétablie. Sur

---

(1) L'art. 11 de la loi du 26 décembre 1890 attribuait en effet:
La moiité aux communes, au prorata de leur population;
Un quart au service des enfants assistés;
Un quart aux communes qui éprouvent le plus de besoins, suivant répartition faite par la Commission Départementale sur la proposition des Préfets.

cette dernière partie portait l'innovation de 1893. Les sommes représentant le fonds commun figuraient à nouveau et complètement dans la catégorie des recettes extraordinaires.

La situation ne s'est pas modifiée depuis. La modicité des chiffres intéressant le fonds commun des amendes a fait que le système, vieux de plus d'un siècle, a été sans influence sur le développement de nos institutions financières locales. Après 1871, le législateur n'avait pas songé à trouver dans une combinaison analogue mais plus puissante une aide aux difficultés financières des Communes.

***

Le mot de fonds commun ne trouva une nouvelle place dans le budget communal qu'à l'occasion de la séparation des Eglises et de l'Etat.

Le nouveau régime intervenu entraînait la suppression progressive du budget des cultes. Et, pour des raisons d'ordre politique plutôt que financier, la loi du 9 décembre 1905 décidait qu'au lieu d'être employées à couvrir les dépenses générales les sommes rendues disponibles chaque année par cette suppression seraient réparties entre toutes les communes. Suivant les dispositions finales de l'article, la répartition devait être faite, « au prorata du contingent de la contribution foncière sur les

propriétés non bâties, qui leur aura été assignée pendant l'exercice qui précèdera la promulgation de la présente loi ».

Le pouvoir central désirait apporter à l'œuvre de la séparation l'adhésion complète des campagnes. Le meilleur moyen de calmer les inquiétudes des Conseils Municipaux, d'apaiser la résistance des populations rurales, moins disposées que les habitants des villes à accepter le nouvel état de choses, n'était-il pas justement d'intéresser toutes les communes aux conséquences financières de la réforme. C'était calmer le trouble apporté dans les habitudes religieuses du pays que de faire entrevoir pour l'ensemble des budgets communaux une amélioration de leur situation difficile. La liberté que le Gouvernement laissait aux Conseils Municipaux dans l'emploi du crédit était à cet égard significative (1). Il semblait en même temps que l'Etat n'était pas intervenu dans un but intéressé

(1) Circulaire du Ministre de l'Instruction Publique du 17 avril 1906:: Il a été entendu que les conseils municipaux auront toute liberté pour régler l'emploi des sommes reçues par les communes et que, s'ils peuvent les faire servir à des dépenses d'utilité pulique, ils auront également la faculté d'en faire profiter les contribuables par voie d'exonération d'impôts et notamment par la réduction du nombre de centimes communaux. Les contribuables trouveront dans ces dégrèvements une compensation appréciable des charges nouvelles qu'ils croiront devoir s'imposer en matière cultuelle.

puisqu'il ne gardait pas pour lui les sommes rendues disponibles.

Le principe adopté pour la répartition du fonds commun ne peut être expliqué d'une façon rationnelle qu'en acceptant les motifs exclusivement politiques (1).

Il n'y avait évidemment aucun rapport entre les dépenses du culte et le revenu imposable des propriétés non bâties. Et il serait vain d'essayer de trouver une base logique à ce mode de répartition Les petites paroisses rurales, payant la majeure partie de l'impôt foncier, ne sauraient être comparées, quant aux frais consentis pour l'entretien des édifices cultuels et les cérémonies religieuses aux villes d'importance simplement moyenne. Mais il s'agissait avant tout de favoriser les campagnes.

---

(1) Chambre. Débats parlementaires (séance du 30 juin 1905). « Il ne faut pas oublier d'autre part que la loi de séparation dépasse l'ordinaire portée des réformes, et que dès lors, il faut la faire dans un sentiment de justice équitable et de sage prévoyance qui y rallie les plus circonspects, qui y rallie surtout les masses rurales surprises par la soudaineté de l'événement, et qui sont troublées et inquiètes sur les conséquences encore incertaine de la réforme. L'amendement auquel je me rallie (amendement Caillaux, prenant pour base de répartition le contingent de la contribution foncière de la propriété non bâtie) en donnant à nos paysans une amélioration immédiate et tangible, les ramènera et sera par cela même de nature à donner à la République, des assises plus durables et plus profondes ». (Déclarations de M. Fitte.)

Dans beaucoup de petites communes, la somme, que le Conseil Municipal fait figurer de ce chef dans les prévisions budgétaires, se trouve, en fait, être égale et parfois même bien supérieure au traitement antérieurement payé au desservant par l'Etat. Comme il s'agissait avant la guerre de budgets atteignant pour les dépenses un total de quinze cents ou deux mille francs et que la valeur du centime ne dépassait pas souvent dans ces mêmes communes une dizaine de francs c'était effectivement assurer aux habitants un dégrèvement annuel de cinquante ou soixante centimes. Les villes, au contraire, touchent sur le fonds commun des cultes des sommes insignifiantes et qui ne sauraient servir comme le voulait le Ministre, de compensation équitable aux charges nouvelles que les contribuables croiraient devoir s'imposer en cette matière (1).

(1) La statistique financière des Communes de France et d'Algérie laisse nettement apparaître les conséquences immédiates de la réforme. Depuis bien des années le nombre des communes ayant plus de 100 centimes additionnels aux contributions directes n'avait cessé d'augmenter:

1891.....	3.908	1906.....	6.400
1896.....	4.651	1907.....	6.407
1901.....	5.316	1908.....	6.402

Pour 1908, le nombre de ces communes se trouvait légèrement inférieur à celui de l'année précédente, alors qu'auparavant la progression du nombre des communes rentrant dans cette catégorie avait été extrêmement rapide. La cause de cet arrêt n'était pas difficile à découvrir, elle résidait dans l'application de la loi du 9 décembre 1905.

En s'attachant au contingent de la contribution foncière des propriétés non bâties, la loi du 9 décembre 1905 portait cependant en elle-même un principe de justice fiscale.

La contribution foncière était alors un impôt de répartition dont les inégalités étaient particulièrement graves et criantes. Dans la même région deux communes de situation identique étaient souvent différemment frappées. Grâce au fonds commun, ces inégalités de traitement se trouveraient en partie effacées et compensées d'une façon assez équitable, puisque la commune recevait dans le partage une part d'autant plus importante que l'impôt foncier pesait plus lourdement sur les épaules des contribuables.

Quelle que soit la part attribuée à chaque budget communal, l'Etat distribue ainsi chaque année aux communes quelques dizaines de millions. Le budget de 1906 prévoyait un crédit de 4 millions pour la première répartition, le crédit pour 1913 s'est élevé à plus de 29 millions. En 1916, il était de 30.219.000 francs; en 1922 il atteint 36 millions environ (1).

---

(1) Les sommes mises, de ce chef, à la disposition des municipalités ont été de 6 millions en 1907, de 17 millions en 1908, de 20 millions en 1909. Elles ont augmenté d'année en année et ne tarderont pas à absorber entièrement les 39 millions précédemment affectés aux cultes dans le budget de l'Etat; le chiffre donné ci-dessus pour 1922 est à cet égard probant.

Entre le fonds commun des amendes et celui du budget des cultes, ce n'est pas seulement dans le produit de ce mode de ressources qu'il importe de trouver des différences importantes. Des points de dissemblance plus graves s'attachent à leur nature même. Le fonds commun des amendes découlait d'une idée pratique. Il s'efforçait de garantir les communes contre une dépense imprévue et assez forte. La nécessité d'entreprendre immédiatement une réparation ou un travail quelconque permettait alors, mais alors seulement, à la commune nécessiteuse de venir puiser dans cette caisse d'assurance générale. C'était donc une ressource conditionnelle et par conséquent d'exception, à tel point que beaucoup l'ignoraient pour ne jamais en avoir fait usage. Le fonds commun des cultes apparaît au contraire comme une disposition législative de circonstance. Si nous n'avons pas à juger les raisons d'ordre uniquement politique pour lesquelles il a été institué, nous devons cependant constater que, bonnes ou mauvaises, elles convenaient à l'ensemble du territoire et que c'est à la généralité des communes qu'il importait d'en faire l'application.

Le but à atteindre contraignait le pouvoir central à faire des sommes rendues disponibles par la suppression du budget des cultes un profit immédiatement tangible pour les Conseils Municipaux. Le champ s'élargissait singulièrement. L'Etat ne

donnait plus, pour un besoin particulier, une partie de son argent, il s'instituait, dans le cadre du budget ordinaire, une ressource générale.

***

Dès lors, la marche à suivre était indiquée avec une précision suffisante. Elle était tellement facile, et, au premier abord si peu compliquée, que l'extension progressive du système du fonds commun devait être considérée par les communes comme une source de profit inespérée et qu'il fallait la laisser se développer sans difficultés d'aucune sorte. Multiplier l'ensemble donné, c'était éviter au législateur tout effort d'imagination lorsqu'il aurait à se préoccuper des finances locales. Effectivement, depuis 1905, les applications pratiques du système du fonds commun sont devenues plus nombreuses et surtout beaucoup plus considérables. Et cette marque de faveur qui s'attache à ce mode de ressources, nous la rencontrerons désormais dans les différents projets intervenus depuis cette époque sur l'organisation ou la réforme plus ou moins complète du budget communal.

Une première trace de ces préoccupations devait apparaître avec le vote du projet de loi d'impôt sur le revenu. Le 9 mars 1909, la Chambre accomplissait la réforme de l'impôt d'Etat.

Mais ce n'était là que le commencement de la tâche à réaliser; la réforme des impositions locales

devait, en bonne logique, intervenir aussitôt après. Au nom de la commission de législation fiscale chargée d'examiner le projet de loi portant suppression des centimes départementaux et communaux additionnels aux contributions directes et établissant, en remplacement de ces centimes, de nouvelles impositions basées sur les revenus, Monsieur Malvy déposait, le 17 mars 1909, son rapport qui contenait une modification sérieuse au projet du gouvernement. Il établissait la participation des valeurs mobilières aux charges communales. M. Caillaux, dans le projet déposé au nom du gouvernement, n'imposait pas cette catégorie de revenus au profit des budgets locaux. La commission de la Chambre les intéressait au contraire au produit de cette cédule en proposant la création d'une taxe spéciale; un supplément de 0 fr. 50 par cent francs devait être perçu sur les dividendes, intérêts, arrérages et tous autres produits de la plupart des valeurs mobilières françaises et étrangères pour constituer un fonds commun dont la répartition serait effectuée annuellement au prorata de la population (1).

(1) Rapport Malvy, p. 47.

Indépendamment des taxes établies par les articles 6, 16, 79, 80 et 81 de la loi relative à l'impôt d'Etat, il est perçu, au titre des impositions communales, une taxe supplémentaire de 0 fr. 50 par 100 francs sur les dividendes, intérêts, arrérages et tous autres produits:

La commission de législation fiscale résolvait, dans un sens favorable aux communes, la question si souvent discutée de la participation des valeurs mobilières aux charges locales. Avant elle, la grande commission extra-parlementaire de 1894 avait agité le problème sans apporter cependant aux difficultés soulevées une solution pratiquement réalisable. Suivant l'expression de M. Coste, rapporteur général, « des cinq cédules dont se composait le projet, celle qui réunissait les valeurs mobilières, les rentes françaises et étrangères était difficile à « localiser ». Il était difficile de la soumettre à l'impôt local, car, disait-il « d'une part les titres se déplacent aisément et, d'autre part, les revenus se perçoivent dans les villes, c'est-à-dire parfois loin du lieu où ils sont dépensés ». Pour remédier à cet inconvénient, M. Bourdin, directeur des contributions directes proposait la combinaison suivante: on frapperait les valeurs mobilières et les rentes d'un nombre de centimes égal au nombre des centimes locaux sup-

---

1° Des actions, parts de fondateurs, obligations, part d'intérêts, commandites et emprunts de toute nature des sociétés et collectivités françaises et étrangères désignées respectivement dans les articles 1 à 4 de la loi du 29 juin 1872, ainsi que des rentes, emprunts et autres effets publics des colonies françaises;

2° Des rentes, obligations et autres effets publics émis par l'Etat Français et par les Etats Etrangers.

portés par les autres cédules. Mais l'Etat retiendrait de son côté le produit des centimes des valeurs mobilières. On en opérerait indirectement la répartition en attribuant aux départements et aux communes une somme équivalente sur le produit des autres cédules qui elles sont localisées. La commission n'accepta pas ce système qui portait à sa base, comme principe, que les valeurs mobilières et les rentes seraient réparties partout proportionnellement aux autres richesses, industries, commerces, terres ou maisons. Elle indiqua ses préférences pour « un système de répartition successive, d'abord par département, ensuite par catégorie de communes, les communes urbaines devant recevoir une part plus forte que les communes rurales en raison de l'importance certainement plus grande des fortunes mobilières qui s'y trouvent ». En cette matière l'œuvre de la commission extraparlementaire se bornait à émettre un vœu dont la réalisation était abandonnée aux soins de l'administration.

M. Malvy, en complétant le projet de loi présenté par le gouvernement, tenait compte des revenus des capitaux mobiliers pour le calcul des impositions locales. Il espérait remédier à un des vices du projet d'impôt sur le revenu de M. Caillaux que certains adversaires politiques n'auraient pas manqué de signaler. Certains passages du rapport présenté à la commission de législation fiscale sont

empreints de ces préoccupations. « Ne serait-il pas étrange et injuste que, dans le système fiscal local, tous les revenus, même ceux du travail, fussent frappés sous une double forme : d'abord par l'imposition sur les revenus classés par catégories, ensuite par l'imposition sur le revenu global, alors que les revenus des capitaux mobiliers se trouveraient bénéficier d'une situation privilégiée en supportant seulement la taxe sur le revenu global » (1). Ces arguments emportèrent l'adhésion de la commission.

Mais les difficultés qui avaient assailli, en 1894, les théoriciens comme les praticiens de la science des finances, apparurent avec la même acuité, lorsqu'il fallut déterminer de quelle façon seraient attribuées aux communes les sommes provenant de ce prélèvement de 0 fr. 50 sur le revenu des valeurs mobilières. Fallait-il donner à chacune une part proportionnée à l'importance des valeurs mobilières détenues par les habitants ! C'était vouloir localiser les valeurs mobilières et, en conséquence rendre le problème insoluble. L'expérience de 1905 devait être d'un exemple suffisamment engageant pour qu'elle fut renouvelée. Le projet adopté par la commission évitait l'obstacle de la localisation.

De l'avis du rapporteur, il était pratiquement indispensable de constituer, à l'aide de la surtaxe

(1) Rapport Malvy, p. 9.

communale, un fonds commun à répartir entre toutes les communes. On pensait, par cette restriction imposée à la liberté des assemblées communales, établir la justice dans l'impôt. On évitait de créer un principal communal des valeurs mobilières, qui eut permis que celles-ci fussent frappées dans des conditions très différentes d'une commune à l'autre, suivant la quotité des centimes que la commune s'imposerait.

L'intérêt de la collectivité exigeait que les revenus des titres financiers ne fussent pas inégalement frappés par les taxes locales. Il était nécessaire de les soustraire à l'influence des conceptions politiques des conseils municipaux qui auraient pû les surcharger hors de toute mesure. Enfin, dans le cas d'un contribuable ayant plusieurs habitations dans des communes différentes (et c'est ce qui se produit généralement pour les gros possesseurs de valeurs mobilières), on évitait, par ce procédé, l'obligation de faire une ventilation équitable qui serait toujours fort difficile sinon impossible à réaliser. Quant à la base de répartition, l'expérience ayant démontré lors de la suppression du budget des cultes qu'un système utilisant le principal d'une ou plusieurs contributions ne donnait pas des résultats absolument satisfaisants, la combinaison la plus séduisante était d'adopter simplement le chiffre de la population. Cette base peu variable devait assurer aux ressources que la commune ti-

rerait du fonds commun une fixité présentant pour les budgets locaux un avantage certain en même temps que le plus de garanties au point de vue de l'équitable répartition du produit.

Le projet présenté par M. Malvy fut repris en 1912 par M. Renard dans son rapport sur la réforme des impositions locales.

Toute tentative de réalisation fut cependant arrêtée par la guerre, et la suppression, en 1917, des quatre vieilles comme impôt d'Etat fut sans influence sur notre organisation financière-municipale. La transformation de l'impôt général n'entraîna pas celle des impôts locaux.

Toutefois l'idée de créer un fonds commun des valeurs mobilières n'a pas complètement disparu. Sans le rattacher à la réforme de l'impôt d'Etat, on a voulu trouver dans l'établissement d'un système de cette nature une ressource facile et indépendante des anciennes impositions. M. Maunoury, Ministre de l'Intérieur, envisageait, dans les déclarations faites au Sénat le 20 juin 1922 sur les remèdes destinés à améliorer la situation financière des communes, la création d'un fonds commun très important qui serait constituée, pour partie, de dizièmes additionnels à la cédule des valeurs mobilières.

Quelle que soit l'importance donnée à ce nouveau mode de ressources, le fonds commun des valeurs mobilières, qu'il obéisse à la conception de M.

Malvy ou à celle plus récente du Ministre de l'Intérieur, représenterait, s'il était réalisé une ressource générale.

Il ne s'agirait plus de faire bénéficier les communes comme pour les fonds des amendes, d'un secours exceptionnel, ou encore comme pour les sommes rendues disponibles par la suppression des budgets des cultes, de les appeler à la distribution d'un argent désormais sans emploi. Certes le fonds commun de 1905 intéressait toutes les communes, mais il était, avant tout, une faveur faite au contribuable local, puisqu'il aboutissait en dernière analyse à un dégrèvement, qui dans les agglomérations rurales pouvait atteindre un total appréciable. L'impôt local sur les valeurs mobilières constituerait au contraire une nouvelle charge qui viendrait s'ajouter à celles imposées par le budget général.

***

Au même moment, le système du fonds commun recevait une nouvelle application pratique. Moins importante que le projet basé sur la taxation au profit des communes des valeurs mobilières, la réforme introduite dans notre législation par la loi de finances du 8 avril 1910 n'en est pas moins intéressante pour l'étude du développement historique du système. Le fonds commun des mines était créé après une discussion relativement facile, car

il s'agissait avant tout d'établir d'une façon aussi rigoureuse que possible l'égalité fiscale entre les contribuables et de redresser l'erreur contenue en cette matière dans les dispositions antérieurement en vigueur.

La loi du 21 avril 1910, qui soumettait les mines à des redevances spéciales, disposait, d'autre part, que les opérations faites par l'exploitation ne devaient pas être considérées comme un commerce et qu'en conséquence elles ne pouvaient être assujetties à la patente. Cette situation avait souvent motivé des plaintes et des réclamations qui n'avaient pas manqué de s'exagérer en même temps que s'accroissaient les difficultés financières des communes. Celles-ci n'ayant pas la possibilité d'établir sur les exploitations des centimes additionnels à la contribution des patentes, se trouvaient ainsi privées d'une de leurs recettes normales et plus particulièrement productives dans des régions où la mise en valeur et l'exploitation des mines étaient susceptibles d'absorber, en dehors de toute autre industrie, l'activité d'une population entière. L'article 4 de la loi du 8 avril 1910, en reproduisant la même disposition, a voulu apaiser les doléances adressées avec tant d'insistance et d'énergie au pouvoir central et donner satisfaction à des revendications reconnues légitimes. Dans ce but, elle a porté de 5 à 6 pour 100 le taux de la redevance proportionnelle établie au

profit de l'Etat sur le produit net de l'exploitation et attribué aux communes le sixième des sommes encaissées de ce chef, c'est-à-dire l'entière augmentation réalisée.

Le produit de ce sixième est divisé en deux parts d'égale importance. La première est attribuée pour chaque concession de mines ou chaque société minière, aux communes sur le territoire desquelles fonctionnent les exploitations assujetties à la redevance et, s'il y a plusieurs communes intéressées, elle est répartie proportionnellement au principal de la contribution foncière de la propriété bâtie pour lequel l'exploitant figure au rôle de chacune d'elles. L'autre moitié constitue le fonds commun proprement dit. Elle forme, pour l'ensemble de la France, une somme d'argent qui est répartie chaque année entre les communes où se trouvent domiciliés des ouvriers ou employés occupés à l'exploitation des mines ou aux industries annexes. L'importance du contingent ainsi attribué à chaque budget local intéressé est simplement fonction du nombre de ces ouvriers ou employés, toutefois ne sont pas comprises dans la répartition les communes dans lesquelles ce nombre est inférieur à vingt-cinq.

Ainsi le fonds commun des mines apparaît, au premier abord, comme différent dans son esprit de la combinaison adoptée lors de la répartition des sommes provenant de l'ancien budget des

cultes, ou, plus récemment, du système échaffaudé à l'occasion du projet de taxation des valeurs mobilières.

C'est dans les raisons invoquées pour justifier les dispositions législatives respectivement apparues dans chacun de ces cas qu'il importe de trouver la cause même de cette différence. Il ne s'agissait plus, en votant la loi du 8 avril 1910, de satisfaire des préoccupations d'ordre politique, de vouloir établir dans les impositions locales réformées la justice fiscale à l'égard de tous les contribuables, ou ce qu'on croyait être la véritable justice, mais plus simplement de modifier une situation de fait et de redresser l'erreur commise au détriment d'une certaine catégorie de communes. Par là même le législateur donnait à la réforme un caractère particulier qui la justifiait pleinement. Puisque certains budgets locaux souffraient de ne pouvoir appliquer la contribution des patentes aux exploitations minières et se trouvaient en état d'infériorité vis-à-vis des autres communes de France, il était nécessaire de trouver une réparation au préjudice existant. L'idée de constituer un fonds commun aurait pu paraître, par sa simplicité, assez séduisante pour contenir en elle-même l'intégralité de la réforme. Elle ne devait cependant que servir d'appoint. Le caractère local et réel de l'impôt nouvellement institué était

tout d'abord maintenu dans les plus larges limites possibles, en attribuant une première partie de la redevance aux communes sur le territoire desquelles fonctionnent les exploitations minières, et, dans le cas de plusieurs communes intéressées à la même concession, en opérant la répartition au moyen d'un élément indicatif tangible, le principal de la contribution foncière de la propriété bâtie pour lequel l'exploitant figure au rôle de chacune d'elles. Le système du fonds commun n'intervenait que pour des communes se trouvant dans une situation de fait particulière et que l'on rencontrait surtout dans les régions du Nord de la France. Très souvent la majeure partie de la population ouvrière employée à l'exploitation des mines résidait dans des communes, voisines de celles appartenant à la première catégorie, qui supportaient de ce fait des charges fort lourdes et notamment des dépenses d'assistance et de voirie très importantes, sans retirer par ailleurs aucun profit de ce surcroît de population (1).

---

(1) Cette nécessité de l'octroi d'une part des redevances aux communes minières a été mise en lumière par Jaurès, alors qu'il était député de Carmaux: « Ce n'est pas sans quelque étonnement qu'à la réflexion on peut constater qu'on a attendu aussi longtemps pour donner aux communes sur le territoire desquelles habitent des ouvriers, un certain droit aux redevances des mines. Ce sont les compagnies des mines, qui, par l'agglomération même des ouvriers, créent aux communes de très

Il était juste de les faire participer au produit de la redevance du sixième, mais comme il n'existait aucun élément réel permettant une répartition équitable, la meilleure combinaison était encore d'instituer un fonds qui serait distribué entre les agglomérations intéressées au prorata de la population ouvrière domiciliée dans chacune d'elles. Eu égard au nombre assez restreint de ces communes, le système adopté constituait une excellente réforme d'une application facile, obéissant de la façon la plus stricte. au but que s'était proposé le législateur. La procédure de répartition prévue s'efforçait en même temps d'assurer une distribution rapide et sincère entre les groupements locaux intéressés (1).

---

lourdes charges. Les charrois défoncent les chemins, l'agglomération ouvrière impose aux communes des dépenses d'assistance, des dépenses d'écoles, des dépenses d'hospices osuvent extrêmement lourdes et ce sont les petits, les modestes commerçants de la localité qui portent seuls tout le poids des centimes additionnels, tous personnages fiscaux et sociaux extrêmement intéressants ».

(1) Dans le courant de janvier, les exploitants des mines envoient à la Préfecture un relevé nominatif des ouvriers et employés occupés par eux à la date du 1er janvier, avec indication de la commune du domicile de chacun des ouvriers. Communication de ces relevés doit être faite aux maires des communes intéressées, avec un délai de quinze jours pour leurs observations. Avis pris du Service des Mines, au concours duquel on ne peut absolument renoncer et du Service des Contributions

Au lendemain du vote de la loi, les sommes distribuées de ce chef n'étaient pas très importantes. Pour une population de 375.000 ouvriers mineurs environ, ce fonds commun disposait en 1912, d'un produit total de 650.000 francs. Les taxes locales prévues par la législation française et payées par les sociétés minières étaient à cet égard bien inférieures à certaines taxes étrangères. C'est ainsi que 17 des principales sociétés du bassin prussien de la Ruhr avaient à prélever dans les années immédiatement antérieures à la guerre, par rapport aux dividendes distribués, 2,94 pour 100 pour les impôts d'Etat et 18 pour 100 pour les impôts locaux. Avec l'accroissement des nécessités budgétaires et le relèvement des tarifs tant au profit de l'Etat que des communes le produit de la redevance communale des mines s'est aujourd'hui considérablement accru (1). Il atteint pour l'an-

---

directes, le Préfet arrête définitivement les états pour qu'ils puissent servir de base à la répartition de l'année dans laquelle ils ont été établis. Le montant sera adressé par la Trésorerie Générale au caissier payeur central en un mandat sur le Trésor, ce dernier fonctionnaire étant chargé de contrôler le produit du fonds commun. La distribution est assurée par la Direction générale de la Comptabilité publique au vu des relevés adressés par le Préfet.

(1) La loi du 25 juin 1920 a fixé le droit proportionnel de la redevance des mines à 20 p. 100 du produit de l'exploitation dont 5 p. 100 au profit des communes.

née 1921, 4.006.004 francs et remplace assez avantageusement l'imposition des patentes dont les exploitations minières demeurent exonérées.

L'institution du fonds commun des mines apparaît comme la dernière tentative faite par le législateur pour le développement du système avant la guerre. Du fonds commun des amendes à celui que nous venons d'étudier dans les lignes qui précédent, l'importance du champ fiscal mis ainsi à la disposition des communes s'est-elle suffisamment étendue pour qu'il nous soit possible de trouver dans les expériences faites le principe d'où devaient sortir les différents fonds communs apparus dans la suite.

Le fonds commun des amendes, que l'on appelle aussi le fonds commun des cotisations communales n'était à vrai dire qu'une ressource exceptionnelle, subordonnée à l'existence de besoins d'argent pressants et immédiats et qui ne pouvait intéresser qu'un nombre de communes tout à fait limité. Il constituait plutôt une sorte de garantie contre le risque possible d'une dépense imprévue et importante qu'une véritable ressource.

Avec le fonds commun du budget des cultes le cercle s'élargissait dans des proportions considérables: la loi du 9 décembre 1905 établissait une association de toutes les communes de France à une même source de produits. Désormais le système du fonds commun devenait chaque année pour le

budget communal une réalité tangible. Si la réforme, introduite quelques années plus tard dans la législation des mines, n'avait d'effet qu'à l'égard d'une catégorie bien déterminée de communes, elle établissait cependant, dans un cercle plus restreint, une solidarité de même nature en associant aux rentrées du Trésor, en dehors même de la circonscription où s'effectue la perception de l'impôt, l'ensemble des communes de France attachées au développement d'une même industrie. Le projet de taxation des valeurs mobilières reprenait le caractère général de la distribution des sommes provenant de l'ancien budget des cultes et cette qualité tenait avant tout à la nature même du projet qui se trouvait intimément lié à la refonte générale de notre système des impositions locales. Mais toutes les combinaisons échafaudées portent la marque d'une même préoccupation, celle de ne leur donner qu'un rôle de second plan dans l'économie des finances locales. Les réalisations effectuées, toutes empreintes de cette modération, n'ont jamais porté que sur quelques millions ; et, si elles se sont étendues à l'ensemble des communes de France, elles n'ont jamais joué qu'un rôle d'appoint dans l'équilibre du budget communal.

DEUXIÈME PARTIE

FONDS COMMUNS RECENTS

FONDS COMMUN DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES
FONDS COMMUN DE L'IMPOT SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES
DÉFINITION DU FONDS COMMUN

Les nécessités budgétaires créées aux groupements locaux par les premières années de la guerre et l'impuissance, où l'on se trouvait de faire face aux nouvelles charges par le système trop rigide des centimes additionnels qu'il était impossible de surcharger dans cette période de crise, devaient amener l'apparition au profit du budget communal de ressources importantes se rattachant toutes au système du fonds commun.

Dès 1916, le gouvernement, dans le projet de loi sur le régime de l'alcool, avait proposé la fusion du droit de consommation et du droit d'octroi sur les boissons alcooliques et la fixation de l'impôt

unique ainsi obtenu à 500 francs par hectolitre d'alcool pur, dont le cinquième serait attribué aux communes.

La Commission de la législation fiscale de la Chambre des Députés chargée d'étudier le projet, s'était prononcée pour le relèvement demandé du droit général de consommation; mais, frappée des difficultés que présentait la répartition de la quote-part réservée aux communes et désireuse de préparer par des mesures de transition une réforme qu'elle considérait d'ailleurs comme souhaitable, elle avait disjoint la transformation des droits d'octroi.

Sous la pression des besoins nouveaux des municipalités, le gouvernement reprenait, en 1917, le même projet, en le modifiant suivant les observations de la commission. Aux termes de M.Tournan, rapporteur du projet de loi portant création du fonds commun des contributions indirectes, la plupart des communes se trouvaient alors dans l'impossibilité d'obtenir l'équilibre de leur budget. D'autre part, la réforme de l'impôt foncier avait déjà considérablement réduit le rendement des centimes surtout dans les communes rurales et la récente substitution d'impôts cédulaires aux autres contributions directes avait aggravé encore cette baisse des recettes ordinaires. Par ailleurs, les revenus extraordinaires, et en particulier le produit des octrois, se trouvaient amoindris par la

crise économique et sociale que traversait le pays. Aussi, la plupart des Municipalités, impuissantes à combler leurs insuffisances présentes et que tout laissait prévoir durables, attendaient-elles le salut du pouvoir central. C'est dans la loi du 22 février 1918 qu'elles allaient pouvoir espérer trouver le remède à cette situation difficile.

Les dispositions législatives adoptées ne s'inspiraient pas seulement de l'urgence de cet état de choses, mais en même temps, elles s'efforçaient d'amorcer la réforme des impositions locales, en remettant en question la suppression éternellement agitée des octrois.

Dans ses lignes générales, le projet du gouvernement se réduisait à trois propositions principales :

1° La suppression des droits sur l'alcool et sur les boissons hygiéniques ;

2° Le relèvement des impôts indirects frappant les mêmes boissons ;

3° La création d'un fonds commun des contributions indirectes au profit des communes.

Les mesures envisagées répondaient à trois catégories de préoccupations bien distinctes :

1° La suppression définitive des octrois ;

2° La réduction de la consommation de l'alcool ;

3° La création des ressources nouvelles au profit des communes.

Le Gouvernement Français n'avait pas été le premier à s'engager dans cette voie. Déjà en 1897, l'exemple relativement ancien de la Belgique avait été à maintes reprises évoqué devant nos assemblées. Jusqu'en 1858, la Belgique avait eu des octrois.

Bien qu'ils eussent rapporté l'année précédente 10.876.000 francs, le cabinet Frère-Orban fit voter leur suppression et établir en compensation d'autres recettes. Mais, alors que quelques années auparavant le gouvernement des Pays-bas avait, pour remplacer les octrois, cédé aux communes les 4/5 du produit de la contribution personnelle mobilière et 3 centimes additionnels sur la propriété bâtie, le système adopté par l'Etat belge faisait appel aux droits de consommation pour fournir l'appoint nécessaire.

A dater de 1860, l'Etat a créé en Belgique un fonds commun destiné à combler le vide produit dans les budgets communaux par la suppression des octrois. Ce fonds commun était alimenté à l'origine par les 75/100 du produit des droits de douane sur le café; les 35/100 des droits d'accise sur les vins, eaux de vie, bières, vinaigres et sucres; les 40/100 du produit des cartes postales. En 1887 on a ajouté au fonds commun un autre fonds alimenté par les droits de licence sur les nouveaux débits de boissons et par une partie du produit des droits de douane sur le bétail et la viande de boucherie. Le

produit de ce fonds est réparti entre les communes suivant le produit local des contributions directes. La combinaison soumise à l'approbation des Chambres Françaises s'établissait suivant un plan et une procédure sur certains points analogues. Comme en Belgique, la suppression des octrois était envisagée, mais à la différence du système adopté par le cabinet Frère-Orban, ce n'était que d'une façon indirecte. Il ne s'agissait nullement d'une réforme radicale, mais plus simplement de créer une situation de fait telle que les villes fussent amenées d'elles-mêmes à supprimer progressivement leurs octrois.

Dans ce but, le projet proposait la suppression des droits établis dans les conditions suivantes : En ce qui concerne l'alcool étaient supprimés les droits frappant l'alcool contenu dans les eaux-de-vie, esprits, liqueurs, fruits à l'eau-de-vie et autres liquides non dénommés, et qui, aux termes de l'article 4 de la loi du 29 décembre 1897 pouvaient être élevés, sur la demande des conseils municipaux, soumise à l'approbation préfectorale, jusqu'au double des droits d'entrée alors perçus pour le compte de l'Etat. Disparaissaient également les droits établis sur les boissons hygiéniques, vins, cidres, poirés, hydromels et bières dont la loi précitée du 29 décembre 1897 avait autorisé les communes à décider leur suppression, mais dont elle fixait en même temps, pour les communes qui n'useraient pas de cette faculté, les tarifs maxima.

Par ces dispositions, le projet du gouvernement déclarait M. Marin au nom de la commission du budget tendait « à faciliter la suppression des octrois ». C'était bien le même esprit qui était apparu lors du vote de la loi du 29 décembre 1897 et qui se bornait à encourager le remplacement des droits d'octroi. Craignant de priver les communes de ressources considérables et difficiles, à remplacer, le législateur français a toujours cru bon de procéder par étapes. Mais, alors que la loi de 1897 était avant tout négative puisqu'elle se contentait d'interdire toute taxation nouvelle des boissons hygiéniques, qu'elle établissait pour les octrois existants un tarif maximum sur ces mêmes boissons et qu'elle n'ouvrait par ailleurs à l'activité des communes qu'un champ fiscal restreint dont les profits financiers pouvaient apparaître assez aléatoires, le projet de 1918 au contraire taillait franchement dans l'institution menacée et s'efforçait de l'atteindre mortellement par la profonde brèche qui se trouvait ainsi creusée dans le rendement des octrois.

Les sommes qui furent prises comme base d'évaluation se rapportaient à l'année 1913. Le rendement de l'octroi avait beaucoup diminué depuis le début de la guerre. Par suite de l'interdiction de l'absinthe et de la réduction de la consommation des spiritueux en général, les droits sur l'alcool rapportaient beaucoup moins. Les autres taxes, notamment celles portant sur les matériaux et les

fourrages, étaient loin de se montrer aussi productives que jadis. La réforme devant avoir un caractère définitif, il était nécessaire de prendre les résultats d'une année normale. En 1913, les octrois avaient rapporté aux communes 334 millions. Dans ce total, les taxes sur l'alcool entraient pour 54 millions, celles sur les vins, cidres et poirés pour 22 millions et celles sur les bières pour 13 millions. Les droits perçus aux barrières communales sur l'alcool et sur les boissons hygiéniques représentaient au total 90 millions de francs sur 334 millions de recettes d'octroi.

A ce point de vue et dès un premier examen, la suppression des droits existants et la taxation des boissons par des impôts communs au profit du budget général et des budgets locaux semblaient constituer une étape importante dans la suppression complète des droits d'octroi. Certes la mesure envisagée n'intéressait qu'un peu plus du quart du revenu des octrois. Mais, combien, croyait-on, l'institution allait être cependant profondément atteinte.

Le système des octrois en effet a toujours été difficilement défendable. Seuls les droits sur l'alcool et, en quelque mesure, ceux frappant les boissons giéniques se justifiaient pleinement. Par ailleurs l'octroi avait le grave défaut de frapper surtout les objets de première nécessité. Les taxes sur les huiles, vinaigres, comestibles, fourrages, combusti-

bles, matériaux de construction pèsent lourdement sur les classes pauvres et les familles nombreuses. Supprimer les droits sur l'alcool et les boissons, mais laisser subsister au profit des communes les autres taxes, c'était faire disparaître la seule raison d'être des octrois.

Dans la pratique, un assez grand nombre de villes n'avaient établi que des taxes sur l'alcool; elles allaient voir, avec l'application de la loi nouvelle, disparaître leurs octrois. D'autres, dont les tarifs frappaient d'autres objets que l'alcool, tiraient cependant de ce dernier produit la plus grande partie de leurs ressources. La suppression de la taxe sur l'alcool entraînerait donc, pour elles, celle des autres taxes, dont les frais de perception deviendraient alors excessifs.

Dans l'esprit du législateur, la situation de toutes les communes devait être sensiblement modifiée. Celles qui tirent des revenus importants des comestibles, combustibles, fourrages et matériaux allaient pouvoir réaliser d'appréciables économies de personnel. En effet, la plupart de ces objets, en raison de leur volume considérable qui ne permet pas de les dissimuler, ne se prêtent guère à la fraude et stationnent généralement en certains points déterminés et peu nombreux, gares, abattoirs, où un petit nombre d'employés peuvent aisément les saisir et en contrôler l'importance. Dans l'exposé des motifs du projet, le Ministre des Finances estimait

que, dans l'ensemble, les frais de perception incombant aux villes, à octroi pourraient se trouver réduits des deux tiers et le nombre des employés diminués de 15.000 unités. Avec la certitude que donne l'optimisme, il faisait observer que ce ne serait pas l'un des moindres avantages de la réforme proposée que de rendre à la production nationale un personnel nombreux, dont le recrutement et l'entretien serait très difficile et très onéreux au lendemain de la guerre.

La mesure envisagée devait cependant avoir une portée plus haute. D'après l'opinion commune, elle se liait étroitement à la réforme si longtemps agitée de nos impositions locales et en constituait le préambule. « Au moment, disait M. Marin où les charges qui grèvent les budgets municipaux aussi bien que le budget de l'Etat deviennent de plus en plus lourdes et où la refonte des finances publiques s'impose avec plus d'urgence, la Commission du budget est portée à partager la manière de voir de la Commission de législation fiscale et à penser qu'il est désirable que la mise en accord des finances municipales avec le système d'impôts perçus au profit de l'Etat soit réalisée ».

La suppression des droits d'octroi sur l'alcool et sur les boissons hygiéniques était compensée par le relèvement des impôts indirects frappant ces mêmes boissons. Les nouveaux droits, tant pour l'alcool que pour les boissons hygiéniques, englobaient

désormais, dans une taxation unique, la part revenant à l'Etat et celle revenant aux communes, aux lieu et place des droits d'octroi supprimés. Ce relèvement était assez considérable pour que les deux préoccupations du législateur que nous avons déjà indiquées, à savoir la diminution de la consommation de l'alcool et la création de ressources nouvelles au profit de toutes les communes fussent, selon toute prévision possible aisément calmées. Quant à l'alcool le droit d'entrée, exigé dans les villes de plus de 4.000 habitants et servant de base à la détermination du droit d'octroi, ayant été supprimé jusqu'à la fin de l'année de la cessation des hostilités, les eaux-de-vie, esprits, liqueurs, fruits à l'eau-de-vie et autres liquides alcooliques non dénommés n'étaient plus soumis qu'à un droit général de consommation dont le tarif avait été porté à 400 francs par l'article 4 de la loi du 30 juin 1916; il était porté à 600 francs par l'article premier du projet. Le droit de fabrication sur les bières était porté de 0 fr. 50 à 1 franc par degré-hectolitre; le droit de circulation sur les vins de 3 francs à 5 francs par hectolitre; le droit de circulation sur les cidres, poirés et hydromels était élevé de 1 franc 60 à 2 fr. 50 par hectolitre. En outre, le projet contenait une disposition nouvelle concernant les pommes et poires achetées dans les régions de production en vue de la fabrication des cidres et poirés. Cette disposition était établie par analogie avec

les mesures, auxquelles étaient déjà soumises les vendanges fraiches. Elle était destinée à atteindre les fruits à cidre et les fruits à poiré, frais ou desséchés, lorsqu'ils sont expédiés hors du canton de production ou des cantons limitrophes. Le droit devait être calculé en comptant 5 hectolitres de fruits frais pour 2 hectolitres de cidre ou de poiré et 25 kilogs de fruits secs pour 1 hectolitre des mêmes boissons.

Les sommes perçues par le Trésor, au titre de ces différentes taxes, devaient être réparties entre l'Etat et les Communes de façon à faire bénéficier celles-ci de la totalité des relèvements proposés. Les conséquences de l'augmentation du droit sur l'alcool paraissaient certaines en ce qui concerne la réduction de la consommation. Mais, étant donné l'importance du relèvement du taux de l'impôt, relèvement de 50 pour 100, le projet estimait cependant que la diminution des quantités consommées ne saurait faire échec aux ressources nouvelles à attendre de l'élévation de la taxe et que cette diminution serait plus que compensée par le produit du tarif plus élevé. Enfin la préoccupation essentielle du Gouvernement, celle de procurer aux budgets municipaux des ressources nouvelles et plus abondantes semblait devoir être satisfaite. La substitution d'une part attribuée aux communes, sur l'impôt d'Etat majoré, au régime de la perception des

droits d'octroi sur les boissons devait permettre de combler les déficits creusés par la guerre dans les budgets locaux.

Aussi, les conséquences budgétaires de ces mesures avaient-elles plus particulièrement retenu l'attention de la Commission du budget.

Il fallait rapprocher ce que rapportaient aux communes les droits d'octroi supprimés de ce qu'elles avaient à attendre du relèvement des contributions indirectes proposé à leur profit.

En 1913, les droits d'octroi sur les boissons se totalisaient dans les budgets municipaux par les produits suivants :

Alcool	54.000.000 fr.
Bières	13.000.000 fr.
Vins, cidres, poirés, et hydromels	22.000.000 fr.
Total	89.000.000 fr.

L'administration des finances évaluait le rendement du relèvement projeté des impôts indirects sur les boissons ainsi qu'il suit :

Elévation de 400 à 600 francs par hectolitre d'alcool pur du droit de consommation sur l'alcool, cal-

culé sur une consommation prévue de 1 million d'hectolitres	200.000.000 fr.
Elévation de 0,50 à 1 fr. par degré-hectolitre du droit de fabrication sur les bières	32.000.000 fr.
Elévation de 3 à 5 francs par hectolitre du droit de circulation sur les vins; de 1 fr. 60 à 2 fr. 50 par hectolitre du droit de circulation sur les cidres, poirés et hydronels.	88.000.000 fr.
Total	320.000.000 fr.

La mesure projetée devait se traduire en définitive par une plus value de 320.000.000 - 89.000.000 égale 231.000.000.

Les communes pouvaient donc, en toute raison, espérer de la réforme projetée des recettes importantes en même temps que de notables économies sur les dépenses d'octroi par suite de la réduction du personnel en service.

Les tarifs proposés par le gouvernement furent adoptés par les deux chambres après une discussion rapide et l'ensemble de la réforme devint la loi du 22 février 1918. En conséquence, le tiers du produit du droit de consommation sur l'alcool, la moitié du droit de fabrication sur les bières et le tiers des droits de circulation sur les vins, cidres,

poirés et hydromels tombaient désormais dans la caisse municipale.

La loi du 25 juin 1920 augmenta dans de grandes proportions les droits prévus par la loi du 22 février 1918:

Le droit de consommation sur l'alcool fut fixé au taux formidable de 1.000 francs par hectolitre d'alcool pur, dont 250 francs au profit des communes;

Le droit de fabrication sur les bières fut porté à 2 fr. 60 par degré-hectolitre dont 0 fr. 90 au profit des communes;

Les droits de circulation sur les vins et sur les cidres, poirés et hydromels étaient respectivement élevés à 14 francs et 6 fr. 50 pour l'Etat avec des surtaxes communales de 5 francs et de 2 fr. 50.

En prenant, comme base d'évaluation les données précédentes admises, c'était une recette annuelle de 400 millions que les communes pouvaient espérer de l'application des tarifs ainsi modifiés.

La crise viticole de 1921 devait cependant amener un changement profond dans l'importance des droits en vigueur. La loi du 15 juillet 1921 modifiait ainsi qu'il suit les dispositions de l'article 83 de la loi du 25 juin 1920:

En dehors du droit de consommation sur l'alcool qui était maintenu à 1.000 francs et de l'abaissement des taxes prévues sur les boissons hygiéniques au profit de l'Etat; il n'était plus perçu au

profit des communes que les surtaxes suivantes :

4 francs par hectolitre sur les vins.

2 francs par hectolitre sur les cidres, poirés et hydromels.

50 centimes par degré-hectolitre sur les bières.

Ces tarifs sont ceux qui fixent aujourd'hui encore les sommes prélevés sur l'alcool et sur les boissons hygiéniques au profit du budget communal.

Mais l'établissement d'un pareil impôt constituait la partie la plus facile de la réforme ; l'œuvre essentielle restait, avant toute chose, l'établissement d'une répartition équitable du produit entre les organismes intéressés.

La loi du 22 février 1918 instituait un fonds commun des contributions indirectes. La gestion du fonds commun et les répartitions entre les communes sont confiés à la Direction Générale des Contributions Indirectes au Ministère des Finances. Les renseignements et comptes relatifs aux droits sur les boissons sont ainsi centralisés à Paris où les comptables et agents locaux les transmettent périodiquement. La Direction Générale est dès lors en mesure d'établir régulièrement et de suivre la situation du fonds commun.

Les répartitions sont prescrites par la Direction Générale et les préfets, qui paraissent être les ordonnateurs secondaires devant intervenir en la matière, émettent au profit des communes des man-

dats de payement dans les limites des recettes qui leur sont délégués, à cet effet, par le Ministre des Finances.

L'Administration effectue, au profit des Villes à octroi, des répartitions mensuelles à valoir sur les sommes devant revenir aux budgets municipaux en fin d'exercice. Dans les premières années tout au moins, ces répartitions ont été calculées d'après les recouvrements constatés en 1913. Puis un paiement définitif intervient dès que les résultats complets de l'exercice sont connus. Pour les villes sans octroi, une première répartition est effectuée à la fin de chaque année, mais sous la réserve d'une modification possible au règlement de comptes en fin d'exercice. Les mandats émis au profit des communes sont payés aux receveurs municipaux par les comptables directs du Trésor.

Cependant la difficulté la plus sérieuse était de trouver une base de répartition entre les communes des sommes ainsi portées au fonds commun. D'après l'article 3 de la loi du 22 février 1918, il convient de distinguer à cet effet suivant qu'il s'agit: 1° de l'alcool, 2° des bières, 3° des vins, cidres, poirés et hydromels.

Pour la répartition de la surtaxe sur l'alcool, le produit est distribué au prorata de la population totale de chaque commune sans tenir compte de la consommation locale, à la différence du système qui avait été choisi en 1915 dans le projet ayant pour

objet le relèvement global à 500 francs du droit de consommation tant au profit de l'Etat qu'au profit des Communes. Le ministre des Finances proposait alors de faire deux parts. La première destinée aux villes de plus de 4.000 habitants devait leur être distribuée suivant un tarif progressif et proportionnellement à leur consommation respective en alcool. La deuxième part devait être répartie entre les autres communes suivant le chiffre de la population. Si le système adopté en 1918 désavantagait les régions du Nord, de l'Est et de l'Ouest par rapport à celles du Midi, il avait la supériorité, en ne favorisant pas la consommation de ne pas constituer une sorte de prime à l'alcoolisme.

Pour les bières, la répartition s'effectue proportionnellement à la consommation de 1913 déterminée dans chaque commune. Pour les communes à octroi, la constatation est facile et les chiffres restent immuables. Pour les autres on prend des moyennes. La consommation est supposée égale, par tête d'habitant, à celle qu'aura constaté l'octroi dans l'ensemble des communes du département ou, à défaut, des départements voisins.

En ce qui concerne les vins, cidres, poirés et hydromels, la répartition est plus délicate. Elle se règle également au prorata des quantités consommées ; mais le législateur s'est efforcé de conserver aux communes des ressources égales à celles qu'il allait leur enlever. A la différence des bières, les

droits d'octroi sur les autres boissons hygiéniques n'étaient pas indépendants du nombre d'habitants. Suivant le chiffre de la population, les droits variaient de 0,55 à 4 francs pour les vins et de 0,35 à 1 fr. 50 pour les cidres, poirés et hydromels.

Après avoir déterminé, comme pour les bières, la consommation de 1913 pour chaque commune, on applique aux quantités ainsi établies l'échelle des tarifs de l'article 2 de la loi du 20 décembre 1897 que nous avons indiquée plus haut et qui varie selon la population agglomérée.

Cette deuxième opération effectuée, la surtaxe est répartie au prorata du contingent obtenu pour chaque commune.

La mise en application de ces règles fut encore rendue plus complexe par l'adoption d'un amendement de M. Sibille qui devint l'article 4 de la loi. Par mesure de précaution et de prudence il était garanti comme minimum aux communes à octroi la perception de 1913.

Cette garantie d'un minimum de recettes nécessite de multiples et très longues opérations. A l'heure actuelle l'Administration des finances procède ainsi qu'il suit :

1° On fait les quatre opérations (alcool, bière, vin et cidre), comme si la garantie du minimum n'existait pas ;

2° On totalise et on compare la portion revenant à chaque ville à octroi avec les recettes constatées en 1913;

3° On défalque du produit total les sommes nécessaires pour combler les attributions déficitaires. Puis on recommence le travail sur le produit ainsi diminué.

La centralisation, au profit de toutes les communes de France, des droits sur les boissons, jusqu'alors réservés aux seules communes bénéficiaires d'un octroi, et des droits de circulation qui auparavant alimentaient exclusivement le budget de l'Etat constituait une œuvre de longue haleine dont le fonctionnement compliqué allait nécessiter de la part de notre administration fiscale un effort considérable.

***

La raison essentielle de l'apparition du fonds commun des contributions indirectes avait été la nécessité de procurer aux budgets communaux un secours immédiat et important. L'étude sommaire que nous avons faite dans notre préface de la situation financière des communes nous a révélé que les difficultés, auxquelles se heurtaient déjà en 1918 la plupart des municipalités, n'avaient pas tardé à croître au lendemain même de la cessation des hostilités. Difficultés beaucoup plus sérieuses d'ailleurs et qui menaçaient profondément l'équilibre

des finances locales. Cette situation était si intimément liée à la désorganisation économique de notre pays que toute tentative faite pour améliorer les finances de l'Etat devait se répercuter d'une façon immédiate sur le régime fiscal des départements et des communes. L'année 1920 devait voir se produire un effort considérable pour combler en partie le déficit creusé par les charges de la guerre. En même temps que le taux de la plupart des impôts existants était considérablement augmenté la loi du 25 juin créait l'impôt sur le chiffre d'affaires qui était appelé à devenir la bête de somme de nos budgets futurs. Cette taxe se justifiait par la détresse de nos finances, et, semblait-il, par sa productivité et sa perception facile.

Dans l'esprit du législateur, toutes ces qualités convenaient à l'établissement sur la même base d'une surtaxe communale. Cette dernière fut d'ailleurs uniquement l'œuvre de l'initiative parlementaire. Le projet du gouvernement ne se préoccupait que des besoins du budget général. Par voie d'amendement, était inscrite dans la loi du 25 juin une taxe additionnelle au profit des communes et des départements, en sus de l'impôt d'Etat de un pour cent sur le chiffre d'affaires. L'article 63 décidait que le taux de la surtaxe serait de un décime du principal que perçoit l'Etat et que le produit alimenterait un fonds commun qui serait réparti, à raison de deux tiers pour les communes et de un

tiers pour les départements. Par là même était créé le fonds commun, dont les communes et départements attendaient l'allègement de leurs charges financières.

Comme rendement de l'impôt sur le chiffre d'affaires, les évaluations budgétaires comptaient sur une moyenne mensuelle de 400 millions avec une prévision de 350 millions pour le premier mois. Mais le texte voté contenait une anomalie préjudiciable aux départements et aux communes, en omettant que la taxe de luxe incorporée dans le cadre du nouvel impôt et qui était, suivant l'importance des établissements frappés, de trois ou de dix pour cent fut augmentée d'une surtaxe au profit des budgets locaux. Pour la part soumise au décime, il était bon dès lors de n'admettre dans les évaluations que 360 millions par mois, soit 36 millions pouvant revenir mensuellement aux communes et départements. Après application de la formule de partage 1/3 et 2/3, les évaluations précédentes correspondaient en chiffres ronds à un encaissement annuel de 144 millions pour les départements et de 288 millions pour les communes. La caisse municipale pouvait espérer de ce chef une recette de plus de 7 francs par tête d'habitant.

La perception du décime comme celle de l'impôt de l'Etat est confiée à trois services différents: à l'enregistrement dans les villes supérieures à 5.000 habitants, aux contributions indirectes dans les vil-

les de moins de 5.000 habitants, et à la douane pour les importations. En attendant d'être réparties les sommes ainsi encaissées restent dans la Trésorerie de l'Etat, et sont centralisées à un compte intitulé : « produit du décime à l'impôt sur le chiffre d'affaires ».

Dans la précipitation qu'avait le législateur d'apporter une amélioration rapide à la situation défectueuse des finances locales, la loi du 25 juin s'était contentée d'établir le principe et le taux de la surtaxe supplémentaire à l'impôt sur le chiffre d'affaires. L'article 63 réservait le soin de régler la répartition du décime à la loi des finances pour 1921. Mais la nécessité de donner aux communes et aux départements le moyen de faire face dans une certaine mesure aux exigences, sans cesse croissantes, de leur trésorerie et d'augmenter leurs ressources financières devait abréger ce délai. La répartition fut renvoyée à la première sous-commission interministérielle qui s'est livrée sur ce sujet à des études extrêmement approfondies. De remarquables rapports établis sur une documentation précise, furent présentés sur ce sujet par MM. Bouilloux-Laffont et H. Sellier députés et M. de Marce, inspecteur des finances. Le projet de répartition fut mis à peu près définitivement au point le 9 décembre 1920 et rapporté au nom de la commission d'administration générale de la Chambre des Députés, par M. Niveaux, le 17 décembre. La formule

de répartition proposée tenait compte de trois éléments: 1° du chiffre de la population; 2° du revenu net imposable des propriétés bâties et non-bâties; 3° des charges fiscales communales.

Le chiffre de la population avait pour effet de donner à toutes les communes une quote-part proportionnellement égale; les deux éléments suivants tentaient au contraire de la déterminer suivant la situation particulière de chacune d'elles. Dans une certaine mesure, on donnait par ce moyen à la taxe le caractère local et réel qui convient à toute imposition communale.

Les Chambres n'ont cependant jamais discuté le projet. Pour les exercices 1920, 1921, et 1922, le partage s'est fait d'une façon toute mathématique, en prenant pour base le nombre d'habitants.

La répartition entre les communes est faite d'après un taux fixé chaque trimestre par la Direction de la Comptabilité Publique.

Le taux a été de 0 fr. 98 par tête d'habitant communal pour l'année 1920 et de 3 fr. 03 pour l'année 1921; pour l'année 1922 le taux était de 3 fr. En plus de la répartition provisoire faite tous les trimestres une répartition définitive intervient en principe à la fin du mois de mars de l'année suivante.

L'objet même de notre étude est essentiellement communal, mais il importe de donner un bref aperçu de la faveur avec laquelle fut accueilli le

système du fonds commun. Dans le domaine fiscal du département, la loi du 25 juin 1920, par son article 100, introduisait le fonds commun des automobiles, qui, la taxe de circulation non comprise, majorait de 25 pour 100 les droits perçus par l'Etat.

En même temps, l'extension du fonds commun avait été demandée par l'Association des Maires de France au Congrès de 1920, en émettant le vœu que « fussent appliquées à toutes les contributions indirectes les principes posés par la loi de 1918 sur le fonds commun, sauf à en étudier une meilleure répartition ».

Deux ans plus tard, M. Maunoury, Ministre de l'Intérieur, déclarait, dans un discours prononcé à la tribune du Sénat le 20 juin 1922, qu'il étudiait la création d'un nouveau fonds commun au moyen de décimes additionnels à la cédule des valeurs mobilières et à l'impôt général sur le revenu, dont le produit serait réparti entre les communes et les départements.

Au lendemain même des hostilités, le fonds commun paraît être le système auquel le législateur a uniquement fait appel pour combler le déficit dont souffraient les budgets locaux (1).

---

(1) Le système du fonds commun est également devenu en Allemagne le système prédominant. Aux termes de la loi du 30 mars 1920, les ressources locales sont constituées en dehors

Du fonds commun des cultes à celui de l'impôt sur le chiffre d'affaires, la nature propre de la ressource ne s'est pas modifiée sensiblement.

Certains ont confondu le fonds commun avec l'abandon par l'Etat aux communes d'une fraction de ses propres impôts. D'après eux, l'origine du fonds commun remonterait à la loi du 16 juillet 1831, modifiée plus tard par celle du 15 juillet 1880, qui donnait aux communes huit centimes par franc de la contribution des patentes en principal. De principes identiques, découlerait l'attribution aux communes d'une partie importante des droits perçus pour la délivrance des permis de chasse, du vingtième de la contribution sur les voitures, chevaux et mulets, du quart de la taxe sur les vélocipèdes. Ce procédé établit bien en effet une solidarité étroite des impôts d'Etat et des impositions

---

des taxes: 1° par trois impôts réels spéciaux: impôt foncier (sur le revenu foncier et sur les plus-values), patentes, et enfin impôt sur les réjouissances (Vergnügungssteur), qui devient obligatoire dans toutes les communes; 2° par des participations aux impôts d'empire: deux tiers de l'impôt sur le revenu, 20 p. 100 de l'impôt sur les successions, une part de l'impôt sur les revenus mobiliers, de l'impôt sur les paiements, de l'impôt sur les ventes d'immeubles.

Mais tandis que les impôts réels spéciaux fournissaient, avant la dépréciation complète de la monnaie, à peu près un milliard de marks, l'ensemble des participations, tombant dans le fonds commun, rapportait aux budgets locaux environ cinq milliards et demi.

locales, comme le fonds commun se caractérise lui aussi par le fait que l'Etat majore d'une quantité déterminée les taxes perçues à son profit ou qu'il abandonne aux groupements locaux une part importante de ses propres ressources. Mais ce prélèvement se différencie des procédés que nous venons de signaler, par ce fait qu'il n'est plus attribué à la circonscription, sur laquelle la taxe a été prélevée.

En tombant dans le fonds commun, la part attribuée à la commune cesse d'être localisée ; elle devient anonyme, pour être ensuite répartie, par les soins de l'autorité supérieure, entre tous les budgets communaux. Le fonds commun peut donc se définir : *Une masse constituée chaque année et qui est partagée par le Ministère des Finances entre toutes les communes de France suivant une règle fixe et uniforme.*

TROISIÈME PARTIE

RESULTATS PRATIQUES DE LA REFORME

Le produit des fonds communs anciens, Fonds communs des amendes, Fonds commun des mines, Fonds commun des cultes, ne joue qu'un rôle d'appoint dans l'équilibre du budget communal.

Au cours de l'étude historique de ces divers modes d'impôt, l'importance de chacune de ces ressources a été indiquée, avec précision, par le chiffre des recettes constatées de ce chef ces dernières années. L'apparition du fonds commun des contributions indirectes et du décime additionnel à l'impôt sur le chiffre d'affaires a eu pour les finances locales des effets bien plus considérables et qu'il importe de déterminer avec quelques détails.

1. Fonds commun de la loi du 26 février 1918

Aux termes mêmes du rapport présenté à la Commission des Finances par M. Louis Marin, cette loi de 1918 répondait à trois ordres de préoccupations bien distincts :

La réduction de la consommation de l'alcool ;

La suppression des octrois ;

La création de ressources nouvelles au profit des communes.

Bien que, du point de vue de cette étude, le troisième but proposé, celui de la création de ressources nouvelles pour les communes, soit le seul qui ait un lien direct avec le problème envisagé, il importe cependant d'examiner quelles ont été, dans l'ensemble, les conséquences de la réforme introduite par le législateur. La disparition des octrois, que l'établissement du fonds commun des contributions indirectes pouvait rendre plus prochaine, offre d'ailleurs un intérêt indéniable si l'on envisage dans sa généralité la réforme des impôts locaux. Quant à la réduction de la consommation de l'alcool, elle a été recherchée dans tous les pays dans un but d'hygiène sociale et de moralité publique.

A ce dernier point de vue le législateur prévoyait d'ailleurs que la consommation demeurerait malgré tout importante puisqu'il tablait, dans l'évalua-

tion du rendement des mesures projetées sur une consommation en période normale de un million d'hectolitres. En fait le relèvement des droits opérés en 1918 ne parait pas avoir eu une influence décisive sur la consommation.

Le tableau suivant indique les quantités soumises aux droits ces dernières années :

1917	701.000	hectolitres
1918	509.000	id.
1919	680.000	id.
1920	774.000	id.
1921	784.000	id.

La diminution constatée en 1918 ne peut être attribuée en entier au relèvement des droits ; elle tient pour une part à l'affaiblissement de la production des alcools et à l'augmentation des prix sur le marché. Au lendemain de la cessation des hostilités, les quantités consommées n'ont pas manqué de s'accroître malgré l'élévation des tarifs, portés pour les alcools de 600 francs à 1.000 francs par la loi du 25 juin 1920. Mais il est juste de préciser que, sans l'élévation des droits, la consommation eut été beaucoup plus importante. L'action immédiate du relèvement des tarifs a été indéniable sur la consommation en 1920. Pour le premier trimestre, en effet, les quantités consommées avaient été de 461.000 hectolitres, elles tombaient à 313.000 hec-

tolitres pour les derniers six mois de la même année.

On peut dire en définitive que l'institution du fonds commun, en nécessitant une élévation sensible des droits sur les alcools, a joué dans la consommation de cette denrée un rôle modérateur. En dehors des fluctuations brusques des prix sur le marché, les conditions économiques actuelles permettent difficilement de démêler quelle a été l'importance exacte de cet élément purement fiscal. Il est même probable qu'avec une production plus régulière, la consommation ne manquerait pas de se relever. Mais l'aggravation des droits aura pour effet de la stabiliser à la moyenne raisonnable que le législateur avait prévue lors du vote de la loi et qu'il avait fixée à un million d'hectolitres. La fixation des tarifs à un taux très élevé aura toujours pour conséquence de limiter les brusques variations de consommation qu'entraîneraient des différences trop sensibles dans les prix marchands.

La loi du 26 février avait, comme deuxième but, de faciliter la suppression des octrois. Pour réaliser cette réforme, elle obéissait à la conception déjà ancienne d'où était sortie la loi de 1897 qui autorisait les taxes de remplacement.

Le législateur n'osant pas aller jusqu'à proposer lui-même la suppression des octrois, se bornait, dans les deux cas, à y encourager les communes. Mais, alors que la loi de 1897 établissait simple-

ment le dégrèvement des boissons hygiéniques et laissait subsister les taxes d'octroi sur l'alcool, la loi portant création du fonds commun supprimait d'une façon radicale les droits d'octroi qui avaient jusqu'alors frappé toutes les catégories de boissons. Un très grand nombre d'octrois tiraient la majeure partie de leur rendement de la taxation de ces objets. Ceux qui ne les tiraient que de là seraient, par le fait même supprimés. Pour les autres, le vote de la loi constituait une étape importante vers leur suppression définitive. Avant la guerre en effet, les droits perçus aux barrières communales sur les alcools et sur les boissons hygiéniques représentaient 90 millions de francs sur 334 millions de recettes. Et déjà cependant les frais de perception apparaissaient comme très élevés. En présence d'une diminution sensible du produit, ces frais resteraient les mêmes. Dès lors l'institution de l'octroi résisterait difficilement à une condamnation générale de l'opinion publique surtout après la disparition de la matière imposable dont la taxation était approuvée même par les adversaires les plus acharnés de l'octroi.

Les renseignements les plus généraux et les plus récents fournis par le Bulletin de statistique et de législation comparée intéressent les années 1919-1920 et 1921. La comparaison a été établie avec les résultats de l'année 1913, dernière année normale, en ayant soin d'en défalquer le montant des droits

sur les vins, cidres, bières et alcools supprimés en 1918.

Le nombre des octrois, qui était de 1562 en 1913, est tombé à 1182 en 1919 pour remonter à 1186 en 1920. Cette diminution sensible (370 en 1919 et 366 en 1920) était, comme le prévoyait le législateur, la conséquence de ce fait que nombre d'octrois n'imposant que les boissons en général ou l'alcool seul ont été supprimés « ipso facto » par l'application de la loi précitée. La plupart appartenaient à certains départements de l'Ouest, où il semble que l'institution de l'octroi était la règle générale des communes.

Celles-ci paraissaient vouloir tirer pour le budget communal un profit de l'intempérance proverbiale de leurs habitants et de la consommation d'alcool, très élevée qui se faisait sur leur territoire. Pour le Finistère, le nombre des octrois qui était en 1917 de 200 est tombé en 1920 à 13. Dans le département des Côtes-du-Nord il passe dans la même période de 26 à 17; dans le Morbihan de 39 à 17; dans la Seine-Inférieure de 46 à 20.

En 1921, le nombre des octrois tombe à 1160 par suite de la suppression de 24 octrois de villes à qui le fonds commun des boissons institué par la loi du 22 février 1916 fournit des recettes suffisantes ou dont les frais de gestion avaient atteint des taux excessifs.

L'application de l'article premier supprimant les taxes et surtaxes d'octroi sur l'alcool, le cidre, le poiré, le vin et l'hydromel a entraîné au total la suppression du quart des octrois existants en 1918. Avec la loi de 1897, 52 octrois seulement avaient été supprimés.

Mais quelle a été l'influence exacte de la loi de 1918 à l'égard de l'existence même du système des octrois? La législation nouvelle a-t-elle aussi profondément qu'elle l'aurait voulu favorisé la suppression complète des octrois et laisse-t-elle entrevoir leur disparition complète dans un avenir prochain?

A un intervalle très rapproché du vote de la loi de 1918, une décision gouvernementale intervenait dans un sens tout à fait opposé. Le ministre des finances a senti, en 1919, la nécessité de fournir aux communes le moyen de se procurer les ressources, dont elles ont si grand besoin, en élargissant à leur profit la contribution de l'octroi. En conséquence, par un décret daté du 13 août 1919, un tarif-type nouveau était approuvé. Ce tarif-type a été adressé aux municipalités avec la faculté pour elles d'y recourir si elles le jugeaient utile.

Cette faculté a été utilisée sans retard par la plupart des villes possèdant un octroi et notamment par la ville de Paris qui s'est efforcée de tirer

des dernières taxes établies environ cent millions de francs de recettes nouvelles (1).

Aussi les recettes se sont-elles relevées dans des proportions considérables. De l'examen des chiffres fournis par le Bulletin de statistique et de législation comparée, il résulte qu'elles se sont totalisées de la façon suivante :

	1919	1920	1921
Octrois des départements	131.805.539	225.729.388	267.768.680
Octrois de Paris.....	99.161.312	151.168.566	181.510.973
Au total.....	230.966.851	376.897.954	449.279.653

Si l'on compare les produits des années 1919 et 1921, il ressort une augmentation de 219 millions, c'est-à-dire de près de 100 p. 100. C'est surtout en effet, à partir du 1 r janvier 1921, que, consécutivement à la réfonte du tarif, les communes ont augmenté considérablement leurs ressources, soit en créant des taxes nouvelles, soit en majorant les anciennes.

(1) Beaucoup d'actes d'octrois ont été immédiatement revisés avec de grosses majorations : Cherbourg a majoré ses droits d'un tiers (1.232.000 francs contre 937.000) ; le Mans de 80 p. 100 (1.819.000 francs contre 1 million) ; Rouen, de 50 p. 100 (6 millions contre 4 millions) ; Grenoble, de 100 p. 100 (2 millions 100.000 francs contre 1 million 40.000) ; Cahors, Besançon, Commercy, ont porté au maximum du nouveau tarif type la totalité des articles soumis à l'octroi.

Il est à remarquer dès lors, qu'au lendemain même du vote de la loi de 1918 l'importance de l'octroi a pris une extension extrêmement rapide. Le chiffre de 450 millions de recettes pour 1162 villes seulement indique d'une façon suffisamment précise l'importance de ce mode d'imposition. Pour les grandes cités, il représente une source de recettes indispensable et qui remplit dans le cadre de leur budget un rôle de premier plan, aussi considérable que celui d'aucune autre imposition locale (1). Cet octroi, dont beaucoup de municipalités poussées dans cette voie par le législateur, avaient inséré dans leur programme la disparition à brève échéance apparaît donc consolidé par la nécessité d'assurer l'équilibre budgétaire et par les charges inéluctables de l'après-guerre. Et le problème de le supprimer ou de le remplacer est de plus en plus délicat, de plus en plus difficile et se complique davantage, au fur et à mesure qu'on avance dans l'étude de la situation financière des communes.

Au surplus tenter de réaliser cette réforme serait en ce moment faire une expérience hasardeuse et comportant trop d'aléas.

(1) Les chiffres figurant au budget de 1921 pour un certain nombre de grandes villes sont à cet égard probants:

	Centimes additionnels	Octrois
Marseille	30.852.996	23.145.000
Clermont-Ferrand . .	2.192.000	2.750.000
Grenoble	2.370.000	2.150.000
Toulouse	5.092.000	5.300.000

Même avec la suppression des octrois, les villes conserveraient momentanément une grosse partie des charges. Le personnel en service ne pourrait être congédié à cause des droits acquis et son réemploi dans l'administration locale serait la plupart du temps fort difficile.

Sans vouloir envisager d'ailleurs s'il est bon, en théorie de supprimer radicalement les octrois, ou de les faire disparaître progressivement, en commençant par ceux pour lequel le taux des frais de perception dépasse les limites raisonnables, ou au contraire de les laisser subsister, il est permis de conclure qu'il serait peu opportun de proposer en ce moment une réforme aussi grave que celle des octrois. Nos budgets communaux ne s'équilibrent qu'avec peine et font appel à toutes les ressources que la loi met à leur disposition. L'octroi a un avantage considérable, surtout au point où se trouvent les communes, c'est qu'il procure de l'argent à coup sûr et d'une façon abondante et qu'il donne parfois plus qu'on n'attend de lui.

Des communes qui avaient supprimé leur octroi sont maintenant tentées de les rétablir. La ville de Lyon, la ville de Dijon et combien d'autres encore ont supprimé leurs octrois. Qu'en est-il résulté pour elles? D'une part, que cela a entraîné une augmentation certaine des charges pour le contribuable et, d'autre part que du fait de cette suppression il n'y a eu aucun effet heureux en ce qui

concerne le coût de la vie. Le prix des objets de consommation, en fait n'a nullement baissé. A Lyon ni la viande ni la bière, ni les combustibles n'ont diminué de prix; a Dijon, les résultats sont également médiocres. D'une façon générale d'ailleurs, l'expérience de 1897 qui établissait le dégrèvement des boissons hygiéniques n'a point fait baisser le prix de ces boissons, mais a servi à enrichir les négociants de la valeur des droits et a forcé les contribuables à les payer une seconde fois sous forme de taxe.

Il y a beaucoup d'exagération dans la défaveur qui s'attache à l'octroi. Outre qu'il a, comme premier mérite, d'être levé, à l'occasion de très nombreux actes, par sommes d'importance tout à fait minime et d'être acquitté souvent par le contribuable sans que celui-ci en ait une conscience bien nette, il a l'avantage d'être depuis très longtemps entré dans les mœurs et de ne pas revêtir, malgré tout, le caractère de vexation intolérable que certains voudraient lui attacher. La loi de 1897 pour faire disparaître l'octroi avait abouti à un échec. Son seul résultat intéressant a été de favoriser la création et la mise en pratique de toute une série de taxes nouvelles qui sont venues enrichir la fiscalité locale. Quant à la loi de 1918, elle a eu pour conséquence indirecte de rendre caduques les dispositions contenues dans la loi de 1897 pour l'établissement des taxes de remplacement des droits d'oc-

troi sur les boissons. Elle a uniformisé, sur tout le territoire, le régime fiscal des boissons, mais on ne peut pas dire que les octrois dans leur ensemble sont profondément menacés.

La création des ressources nouvelles pour les communes était cependant la préoccupation essentielle du législateur. Les prévisions budgétaires comptaient sur un produit total de 320 millions avec les tarifs primitivement appliqués. Ce résultat n'a été atteint que pour l'année 1920 avec la majoration au cours du deuxième semestre des droits perçus. Le fonds commun des contributions indirectes a rapporté :

1919	262.750.461	francs
1920	373.793.458	»
1921	443.793.973	»
1922	454.990.157	»

Si l'on ne tient pas compte des modalités de détail que comporte la base de répartition et qui ont pu modifier très légèrement les résultats constatés dans la pratique pour quelques localités, c'est, en moyenne et par tête d'habitant, une ressource qui a rapporté aux communes rurales comme aux villes.

1919	6	francs
1920	9	francs 30
1921	11	francs
1922	11	francs 40

Ce résultat est considérable. Il semble probable d'ailleurs que, les tarifs restant ce qu'ils sont aujourd'hui, les recettes se totaliseront pour les années qui vont suivre à un chiffre voisin de celui qui a été atteint en 1922.

II. — FONDS COMMUN DE L'IMPOT SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES

En établissant au profit des départements et des communes un décime additionnel à la taxe de 1 p. 100 sur le chiffre d'affaires, le législateur s'était uniquement préoccupé d'apporter aux budgets locaux une aide financière immédiate. Les évaluations budgétaires émises au moment du vote de la loi, comptaient, pour la part de la commune, sur une recette annuelle de 288 millions. Les résultats constatés n'ont malheureusement pas atteint ce chiffre. Ils se sont totalisés de la façon suivante :

1920	40.586.149	francs
1921	117.591.024	»
1922	134.532.102	»

C'est donc, par tête d'habitant, une recette de plus de 3 francs qui est tombée, l'an dernier, dans la caisse communale.

Enfin, nous croyons intéressant de donner pour un certain nombre de villes d'importance diverse le tableau des sommes encaissées ces dernières années, tant du chef du fonds commun des contributions indirectes que du fonds commun de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

COMMUNES	PRODUIT DES droits d'octroi 1913	PRODUIT DU FONDS COMMUN des Contributions Indirectes 1919	1920	1921	1922
Agen	111.590	115.549	181.549	333.513	327.072
Aix	78.282	189.425	270.639	323.163	329.138
Armentières	197.206	197.206	197.206	317.558	294.555
Bayonne	122.818	226.016	334.785	420.956	413.182
Bergerac	39.698	50.000	148.057	177.138	189.248
Béthune	99.181	99.181	166.684	197.208	199.004
Besançon	308.369	528.779	793.958	1.015.673	927.603
Blois	88.318	162.780	236.256	286.186	287.201
Bordeaux	1.616.053	2.380.128	3.582.638	4.598.350	4.491.290
Bourges	81.045	294.907	534.365	667.770	654.894
Brest	609.710	609.830	823.771	975.951	811.137
Cette	133.651	133.651	237.694	425.917	465.688
Chambéry	175.000	218.922	317.912	386.919	383.620
Chalons-s.-Marne	75.297	217.295	314.546	383.051	382.695
Chalons-s.-Saône	»	205.014	305.428	307.175	392.175
Chartres	130.754	130.754	274.847	289.235	285.784
Cherbourg	205.889	322.943	564.462	642.664	604.143
Clermont-Ferrand	370.000	585.780	872.159	1.122.241	1.341.167
Compiègne	80.890	101.509	145.223	168.768	173.004
Dieppe	168.051	168.051	210.276	235.230	258.585
Dijon	265.017	265.142	936.034	1.177.587	1.165.718
Douai	400.153	400.153	457.772	552.474	483.433

COMMUNES	PRODUIT DES droits d'octroi 1913	PRODUIT DU FONDS COMMUN des Contributions Indirectes			
		1919	1920	1921	1922
Elbeuf	58.353	103.985	156.478	173.040	181.324
Evreux	95.919	95.919	142.938	157.608	174.739
Grenoble	529.239	662.315	987.566	1.253.335	1.200.308
Le Havre	1.284.895	1.284.895	1.417.196	1.615.626	1.859.260
Laon	75.122	96.354	137.875	158.868	188.922
Lyon	1.865.570	4.680.868	7.015.242	8.968.102	9.207.751
Lorient	475.188	475.188	508.332	586.440	582.826
Marmande	29.830	35.255	53.540	100.647	95.903
Millau	55.038	119.735	172.976	209.673	207.847
Montauban	98.586	242.117	358.752	450.874	382.520
Montpellier	221.296	622.415	916.561	1.143.875	1.135.991
Morlaix	66.057	66.057	104.850	114.643	113.808
Nancy	1.272.521	1.283.395	1.571.023	1.984.941	1.876.183
Nantes	1.329.000	1.560.445	2.384.773	3.035.207	3.151.099
Narbonne	39.889	211.821	310.542	385.005	388.208
Nevers	148.536	209.401	307.460	381.527	401.509
Orléans	370.672	535.153	837.078	944.815	942.766
Pau	124.320	296.437	438.421	549.806	512.766
Perpignan	76.134	248.092	353.830	421.190	583.149
Poitiers	181.403	339.595	405.189	578.860	518.061
Toulon	656.968	872.189	1.296.360	1.638.278	1.609.116
Toulouse	943.664	1.385.146	1.684.219	1.834.116	2.094.119
Saint-Omer	111.086	129.713	183.458	210.855	189.036
Vincennes	360.500	454.864	616.018	745.691	761.189

CONMUNES	PRODUIT DU FONDS COMMUN sur le chiffre d'affaires		
	1920	1921	1922
Agen	21.990	61.325	63.543
Armenti`res	27.991	63.776	80.830
Bayonne	27.270	77.742	81.096
Bergerac	14.258	49.573	49.026
Béthune	9.185	15.737	47.025
Besançon	34.786	117.027	209.551
Blois	21.353	64.847	34.203
Bordeaux	250.092	779.918	771.306
Brest	54.324	151.814	192.876
Cette	19.800	105.952	143.386
Chalons-sur-Marne . . .	30.674	75.400	77.217
Chalons-sur-Saône . . .	30.853	35.067	89.724
Chambéry	27.549	45.249	66.572
Cherbourg	26.238	101.469	100.950
Clermont-Ferrand . . .	39.231	103.172	336.373
Compiègne	8.909	39.002	56.508
Dieppe	23.444	70.875	70.092
Dijon	70.674	159.098	218.586
Douai . . . . . —	21.788	80.907	95.592
Elbeuf	10.974	52.616	52.035
Evreux	15.944	47.247	46.725
Grenoble	75.740	220.968	218.526
Laon	9.737	33.749	45.444
Marmande	8.899	25.975	26.385
Montauban	16.866	71.724	70.932
Morlaix	9.157	28.937	36.783
Nancy	113.282	237.687	320.046
Nantes	96.028	353.103	521.112
Narbonne	27.552	33.807	56.414

COMMUNES	PRODUIT DU FONDS COMMUN sur le chiffre d'affaires		
	1920	1921	1921
Nevers	27.092	83.753	82.827
Orléans	43.257	188.610	186.522
Pau	36.328	101.982	99.804
Perpignan	23.706	84.776	153.876
Toulon	86.354	222.743	274.044
Toulouse	89.745	389.794	502.326
Vincennes	20.238	117.048	115.755

Pour beaucoup de villes, le solde de l'année 1922 n'a pas encore été versé. Il est à remarquer en outre que certaines municipalités font figurer par exemple en 1921, le solde de 1920 joint à l'attribution provisoire pour 1921; ou, en 1922, le solde de 1921 joint à cette même attribution provisoire pour 1922.

CINQUIÈME PARTIE

CRITIQUE DU FONDS COMMUN

NATURE JURIDIQUE DE LA COMMUNE. — AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES IMPOTS LOCAUX LIÉS AUX IMPOTS DE L'ÉTAT. — INCONVÉNIENTS PROPRES AU SYSTÈME DU FONDS COMMUN. — CRITIQUE GÉNÉRALE DE LA RÉFORME ACCOMPLIE.

Lorsqu'on veut étudier, même dans ses derniers détails, le régime financier d'une association publique ou privée, il est nécessaire de démêler d'abord intimément la constitution interne de cette association. Aussi l'examen critique d'une ressource quelconque du budget communal et surtout d'une ressource aussi importante que le fonds commun doit-il être précédé de l'examen de la nature même de la commune moderne.

Dans l'état actuel de la civilisation, la commune apparaît comme le groupement élémentaire de toute organisation politique.

Mais ce n'est pas une association imaginée par le législateur et créée de toutes pièces par un acte arbitraire de volonté. Comme le dit Tocqueville dans son livre « De la démocratie en Amérique », « la commune est la seule association qui soit si bien dans la nature que partout où il y a des hommes réunis, il se forme de soi-même une commune ».

Cette notion de la commune prise dans son sens le plus large doit être complétée par l'idée de territoire.

Pour constituer une commune, il n'est pas suffisant qu'il y ait des hommes réunis, il faut encore qu'à l'encontre des groupements nomades qui ne forment que des clans, ils vivent à demeure sur un même territoire. Dès l'origine, on peut donc dire que l'existence de la commune est profondément liée à la détermination de la portion du territoire sur laquelle vivent les membres du groupe primitif.

Cette spontanéité dans l'établissement de la commune précise le caractère original de cette association. Elle ne présente pas, à sa formation, le caractère public. Parlant des communautés d'habitants de l'ancienne France, M. Babeau dit qu'elles n'ont pas « les attributs d'une société publique ». La société communale, après que la famille s'est

formée, est le groupement le plus naturel et le plus solide. Elle est une des premières manifestations de l'instinct de sociabilité. Elle tire son existence du rapprochement nécessaire des hommes sur un territoire assez restreint, unis par une communauté d'intérêts matériels et de besoins moraux, en vue de la lutte pour l'existence.

Créée pour répondre à un besoin pressant, il est compréhensible que la commune apparaisse comme un phénomène social universel. Dans la plupart des pays, on la rencontre à toutes les époques de l'histoire, établie d'après une organisation rudimentaire ou savante, selon le degré de civilisation atteint. Toutefois dans un même pays, il est à remarquer que les communes se sont organisées, au début, sur deux types presque partout uniformes, suivant qu'il s'agissait de villes ou de simples communes rurales.

En France, la ville, à l'origine, formait elle-même un petit état particulier. Elle rendait la justice, entretenait une armée pour la sécurité commune, établissait sur tout ses habitants un régime fiscal indépendant. La commune rurale était surtout une association de voisins ayant pour objet de satisfaire un très petit nombre de besoins ou même un seul, l'entretien du culte le plus souvent. En un mot, leurs fonctions, multiples ou simplifiées à l'extrême consistaient dans la défense d'intérêts communs tant matériels que moraux, nés de la proxi-

mité immédiate de la propriété et du voisinage de l'habitation et dans la mise en œuvre de certains services répondant à des besoins purement locaux.

L'Etat n'a pas tardé à intervenir dans l'évolution de la société communale et son intervention a joué dans sa formation et son développement un rôle considérable. C'est contre les villes que le pouvoir royal tourna ses efforts les plus violents et les plus continus. La ville a été dépouillée par l'Etat de fonctions qu'il considère aujourd'hui comme étant de son propre ressort. La justice, la milice, certaines formes d'impôt ont été enlevées aux villes, soit après des luttes sanglantes, soit en s'immiscant, sous des prétextes divers, dans leur administration et en étendant peu à peu sur elles une tutelle administrative et financière.

A l'égard de la communauté de campagne, l'histoire ne revêt pas des couleurs aussi brillantes. « Elles reçurent de la coutume dit M. Esmein une organisation municipale rudimentaire; l'unité élémentaire fut la paroisse ». De temps en temps, les habitants se réunissaient dans des assemblées générales pour délibérer et prendre des décisions sur certaines dépenses locales sur l'administration des biens communaux et sur l'emploi des revenus qu'on en tirait (1). L'Etat ne pouvait avoir dès lors le dessein d'amoindrir encore les communes de cam-

(1) Esmein. *Cours d'histoire du droit français*, p. 615.

pagne. Il exalta au contraire leur personnalité et leur donna la notion exacte de besoins locaux jusqu'alors vagues et imprécis. Par une série d'additions successives, il a demandé à la commune de rendre des services nouveaux. Elle ne sera plus seulement chargée du service du culte, mais aussi des services de la voirie, de l'instruction publique, de l'assistance.

La multiplication des attributions des communes rurales a rapproché leur statut de celui des villes. Et les deux mouvements exercés en sens contraire, que nous venons de signaler, devaient aboutir à l'uniformité dans l'organisation de toutes les communes. L'œuvre entreprise par le pouvoir royal fut définitivement accomplie par la Révolution Française. Le décret du 14 décembre 1789 établissait des municipalités dans 44.000 paroisses, villes, bourgs et communautés de campagne; leur conférait un régime uniforme, en faisait des circonscriptions politiques et des organes administratifs de l'Etat.

A partir de ce moment la commune revêt sans conteste le caractère public. Les législateurs qui ont succédé à ceux de l'époque révolutionnaire ont élargi considérablement cette association; ils l'ont perfectionné. A côté de services essentiellement locaux ils ont imposé à la commune des dépenses qui appartenaient en propre au budget général. L'Etat se servira d'elle par exemple pour l'établissement et la perception de ses propres impôts: « Comme

l'a dit M. Paul Dubois, dans son « Essai sur les finances locales» «la commune est dans l'Etat comme un sujet dans l'Empire ». « L'Etat donne à la commune sa naissance légale, délimitant son territoire, divisant ou réunissant les circonscriptions; il organise dans son sein l'autorité représentative et l'autorité exécutive. Il fixe ses pouvoirs et leur mode d'exercice. Cette commune ne détermine ni ses attributions, ni leurs limites; les unes et les autres sont déterminées d'office par l'autorité supérieure. Elle a des fonctions qui lui sont imposées, elle en a d'autres qui lui sont interdites (1).

L'étude rapide que nous venons de faire de la formation de la commune en France va nous permettre d'en déterminer la nature juridique et le rôle politique et social, afin de fixer ensuite quel doit être l'esprit logique des impôts communaux.

Cette question du rôle essentiel de la commune a été fortement controversée. En Allemagne surtout, elle a été l'occasion de nombreuses et brillantes discussions entre les théoriciens du droit public. Sans vouloir exposer longuement les théories qui ont été échaffaudées, on peut dire que, sauf quelques variations de détail, elles se rassemblent pour former deux écoles principales. L'une ne voit dans la commune qu'un syndicat d'ordre privé. la

(1) P. Dubois. *Essai sur les finances locales*, p. 65.

commune ne serait qu'un groupement économique s'occupant uniquement d'intérêts locaux. Ce système trouve son origine dans le caractère de nécessité naturelle que revêt l'apparition de la commune. La commune s'est constituée dans le but de servir et de défendre ses propres membres à l'exclusion de tous autres; elle doit donc être délivrée de toutes les entraves dont l'Etat n'a pas tardé à l'accabler. C'est la théorie de la « Privatwirtschaft ».

L'autre système au contraire considère la commune comme une société publique du même ordre que l'Etat. C'est la « Gemeinwirtschaft », dont la paternité appartient surtout au professeur Gneist. Dans ce système même, l'Etat emploie la commune au point de n'en faire plus qu'un de ses organismes propres, l'ultime rouage de son organisation administrative.

Aucune de ces théories n'est entièrement satisfaisante lorsqu'il s'agit de définir le caractère des fonctions municipales. Certes il est difficile de trouver un critérium définitif et certain pour préciser exactement les fonctions propres à la commune. La science sociale s'appliquant à des institutions vivantes, en saisit avec peine tous les aspects. Aussi est-il possible de dire que si les deux théories sont également exagérées, elles contiennent toutes deux une part de vérité.

La commune est, à la fois, la représentation d'intérêts économiques et d'intérêts administratifs. C'est dans une réunion harmonieuse des deux catégories de fonctions que réside la véritable nature de la commune. Les groupes locaux satisfont d'abord des besoins locaux de caractère économique : la fourniture de l'eau et de l'éclairage, la construction et l'entretien des marchés et des abattoirs, l'enlèvement des ordures ménagères. Tous ces services, établis suivant l'état de la civilisation d'une façon rudimentaire ou au contraire très compliquée, ont été toujours le lot de la collectivité communale. On conçoit même qu'ils puissent être assurés directement par des syndicats de particuliers. Pour ceux-là même dont l'Etat a donné aux groupements locaux mission de les assurer à sa place, il est difficile de prétendre qu'ils ne revêtent pas par quelque côté un caractère strictement local. La police, l'état-civil, certaines dépenses d'instruction publique, l'hygiène ne touchent pas seulement à l'intérêt général, ils sont aussi d'une nécessité absolue et d'un profit direct pour la collectivité communale. Bien souvent même leur exécution ne saurait être menée à bien que par les organes locaux.

Il faut donc admettre que, dans notre pays au moins, le caractère privé de la commune l'emporte sur le caractère public. En matière communale, dit M. Paul Dubois, « les services d'ordre public cèdent, en importance, aux services d'intérêt privé

et le budget représente plutôt la comptabilité des dépenses utilitaires d'une réunion d'habitants syndiqués que celle des dépenses administratives d'une véritable autorité publique ».

La conséquence que l'on peut tirer de la prédominance du caractère d'intérêt privé que l'on rencontre lorsqu'on étudie la nature juridique de la commune, c'est que les principes de la taxation locale devront être différents de ceux de la taxation d'Etat. L'esprit des impôts communaux ne saurait être identique à celui des impôts d'Etat.

Pour les impôts d'Etat, un premier principe est incontestablement admis, c'est celui de l'égalité devant l'impôt. Deux contribuables ayant des revenus d'une même importance, devront payer une somme égale. C'est qu'en effet le caractère des services d'Etat est d'être indispensables à la vie du pays tout entier. S'ils sont utiles à tous les membres d'une même nation, il est difficile de dire qui peut à un moment donné, en tirer un profit plus grand. Les troupes qui garnissent les départements de l'Est ne sont pas seulement utiles aux habitants des régions frontières, elles protègent en même temps les départements les plus éloignés. L'organisation d'une bonne justice n'est pas seulement au service des plaideurs, elle est aussi la sauvegarde éventuelle de tous ceux qui peuvent avoir à protéger un intérêt matériel ou moral quelconque. Certaines dépenses somptuaires, par exemple les subventions

accordées sur le budget général aux théâtres de l'Opéra ou de la Comédie-Française ne sont pas consenties pour le seul plaisir des parisiens. Des contribuables de province pourront bien ne jamais assister à un spectacle quelconque donné dans ces établissements, l'intervention de l'Etat n'en est pas moins pleinement justifiée par la nécessité de conserver à la nation un bon renom artistique.

En conséquence l'Etat ne peut songer à établir des impôts qui représentent l'utilité individuelle retirée par chacun de l'ensemble de ses services. Les services de l'Etat ne se prêtent pas à un compte individuel et nécessitent, en outre, des frais trop élevés pour qu'ils puissent être répartis également entre tous les citoyens.

D'ailleurs, si la nation représente un faisceau d'intérêts matériels, dont l'Etat à la sauvegarde et auxquels il a mission de pourvoir, elle représente aussi quelque chose d'infiniment supérieur; sa vie spirituelle l'emporte sur sa vie matérielle. « La nation, dit M. Lucien Bocquet, est un être collectif qui possède une histoire et se connaît une destinée, qui a des souvenirs et des espérances, qui pense et qui se souvient, qui, à certaines heures, vibre d'enthousiasme ou frémit sous l'injure et c'est la cohésion de ces sentiments multiples qui nous rend français, plus que concitoyens d'une même cité ». Pécuniairement donc, elle pourra nous imposer une contribution qui peut nous atteindre dans notre per-

sonnalité elle-même et lui demander un sacrifice allant jusqu'à la limite extrême de ses forces. Aussi l'impôt d'Etat pourra-t-il s'établir sous la forme directe et indirecte et revêtir, s'il le faut, le caractère personnel et progressif avec des moyens d'action particulièrement étendus.

Au contraire, le lien qui nous unit à la commune, s'il est par quelque côté moral, est avant tout un lien matériel. Pour chacun de nous, la cité personnifie des intérêts et des intérêts immédiats et facilement tangibles. Son activité, son développement sont la condition de la mise en valeur des activités individuelles. Et cette action si évidente de la commune donne à l'impôt municipal le caractère d'une rémunération pour services rendus.

L'impôt communal qui a sa raison d'être et sa fin dans la chose sur laquelle il porte doit donc par essence être direct et réel. A la différence de l'impôt personnel d'Etat qui peut au moins en théorie aller jusqu'à l'extrême limite du sacrifice, il devra se restreindre à la mesure du service rendu et ne pourra être que proportionnel.

Sans en pousser les conséquences à l'extrême, cette vérité doctrinale devrait avoir comme résultat pratique que les impôts locaux fussent indépendant des impôts d'Etat. C'est le régime qui a été de tout temps adopté par les Etats-Unis et l'Angleterre.

En France, au contraire, les tendances centralisatrices de la Révolution Française ont toujours contribué à lier intimément les deux procédés de taxation et a ne pas créer des impôts locaux spéciaux. Cette liaison peut être plus ou moins étroite, suivant qu'elle provient de ce que l'Etat et la commune frappent seulement la même source de richesse par des impôts différents, ou de ce que les impôts communaux ne sont que des additions aux impôts d'Etat.

A ce point de vue, on peut dire que la solidarité des impôts d'Etat et des impositions locales se trouve renforcée par le système du fonds commun. L'impôt local et l'impôt d'Etat ne forment plus qu'une même taxe d'un taux très élevé et le fonds commun peut être considéré comme une aggravation certaine du système des centimes additionnels.

Le procédé du fonds commun, comme celui des centimes constitue la solution la plus simple du problème fiscal qui incombe aux municipalités. Il met à la disposition des communes des impôts « tous faits ». Si l'on admet que les dépenses locales doivent suivre une progression identique à celle des dépenses générales, on conçoit en bonne logique que tout enrichissement du domaine fiscal de l'Etat doive profiter à la commune. La combinaison la plus facile sera alors d'accorder en quelque mesure le bénéfice des impositions de l'Etat au budget local.

Cette façon de voir a été à plusieurs reprises celle des magistrats municipaux eux-mêmes. Lorsqu'ils se sont préoccupés récemment de la suppression des octrois, ils avaient suggéré pour les remplacer d'étendre simplement à toutes les contributions indirectes les principes posés par la loi de 1918 sur le fonds commun. En obéissant à des suggestions de cette nature le législateur évite la complication extrême de la matière fiscale qui ne saurait qu'amener la confusion dans l'organisme des finances, tant locales que générales, en même temps qu'il rend impossible la lutte trop inégale qui pourrait s'élever entre l'Etat et les communes pour s'assurer le bénéfice exclusif d'un impôt nouveau quelconque.

Comme autre avantage, le procédé du fonds commun a celui de mettre à l'entière disposition des communes l'administration de l'Etat pour l'assiette et le recouvrement de leurs impositions. Les frais qu'engendreraient toutes ces opérations, si elles étaient exclusivement effectuées pour le compte des municipalités, seront par ce fait évités. Quand les impôts communaux sont liés à ceux de l'Etat, il n'en coûte pas plus de percevoir ce supplément que s'il n'était pas perçu. L'observation est surtout exacte lorsqu'elle s'applique au fonds commun plutôt qu'aux centimes. Dans le fonds commun, la commune se contente d'encaisser. La perception des centimes par les agents de l'Etat au contraire

n'est pas gratuite. L'Etat se la fait payer et même assez chèrement (1).

La participation de la commune aux impôts d'Etat peut présenter enfin des avantages pour l'Etat lui-même. Pour certaines formes d'impôt, par exemple dans le cas d'une participation de la commune à un impôt d'Etat sur le revenu global, s'il fonctionne par déclarations, l'intérêt que les élus locaux, qui reçoivent les déclarations, ont à ce qu'elles soient exactes est une garantie contre l'évasion. On a constaté, en Italie, qu'après 1870, date à laquelle on a supprimé la faculté laissée jusque là aux communes d'ajouter des centimes à l'impôt sur le revenu mobilier, la fraude a augmenté. Le lien intime de nos anciens impôts directs et des centimes additionnels communaux avait pour effet de rendre plus rigoureuse l'action des commissai-

---

(1) A l'heure actuelle, dans un grand nombre de villes, le produit des frais de perception des centimes communaux n'est plus intégralement affecté à la rémunération du percepteur par suite de l'augmentation imprévoyable du nombre des centimes. C'est ainsi qu'Aix paie de ce chef 44.000 francs; Bordeaux, 450.000 francs; Cette, 55.000 francs; le Havre, 270.000 francs; Lyon, 528.000 francs; Nancy, 500.000 francs. L'Etat s'enrichit, sans aucun doute, d'une partie des ressources communales.

A Toulouse, la perception des centimes coûte à la ville 244.000 francs; les appointements et frais de bureau se sont élevés à 206.000 francs. A Rennes, Saint-Etienne, Brest, les chiffres atteints sont respectivement de 75.000 et 63.000 francs; 281.000 et 149.000 francs; 83.000 et 40.000 francs.

res classificateurs, choisis par le Conseil Municipal, lorsqu'il s'agissait de déterminer l'importance de la matière imposable. De ces opérations dépendait la valeur du centime, d'un intérêt si grand pour les finances locales. Le système du fonds commun ne présente pas à l'égard de l'Etat, un avantage de ce genre. La commune n'a aucune action sur la mise en œuvre et la productivité des taxes indirectes sur les boissons et de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Ces deux modes d'impôt s'établissent en dehors d'elle par les soins exclusifs de l'Administration de l'Etat.

Mais à côté de ces quelques avantages la liaison des impôts communaux et des impôts d'Etat présente de graves défauts qui surpassent de beaucoup ses mérites. Dans les taxes très élevées qui frappent l'alcool et les boissons hygiéniques, dans le taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires, le contribuable ne se préoccupe pas la plupart du temps, de discerner ce qu'il verse à l'Etat et ce qu'il verse à la commune. Lorsque les sommes qu'on lui demande lui paraissent trop élevées, il est naturellement porté à en rejeter toute la responsabilité sur la mauvaise gestion financière de l'Etat qui rend inévitable l'exagération des tarifs. Lorsqu'est survenue, en 1921, la mévente des vins, les viticulteurs ont reproché à l'Etat d'avoir augmenté, hors de toute proportion raisonnable, les droits de circu-

lation en les portant à 19 francs par hectolitre. Ils n'ont pas songé un moment que, dans ce chiffre, était comprise une surtaxe communale de 5 francs et qu'en conséquence la faute résultant de l'exagération du tarif ne devait pas être mise toute entière au compte de l'Etat. M. de Ferron dans son livre « Les Institutions Municipales et provinciales comparées », avait exposé cet inconvénient à propos des centimes additionnels. « La confusion sur le même avertissement de taxes levées au profit de la commune et de l'Etat disait-il produit une ignorance générale en matière de finances; le contribuable ne peut se rendre compte de ce qu'il paye pour chacune de ces taxes ». Dans le fonds commun la confusion ne provient pas de l'établissement d'un avertissement unique pour les deux catégories d'imposition, elle provient de la réunion dans une même taxe de deux choses très disparates, l'impôt local et l'impôt d'Etat. Et dans ce dernier système, il y a encore moins de chance que le contribuable distingue ce qui est de la commune et ce qui est de l'Etat.

Dès lors, même si l'Etat a la ferme intention de diminuer la part qui lui revient dans les taxes indirectes sur les boissons ou dans l'impôt sur le chiffre d'affaires, la diminution ne sera que faiblement sentie par le contribuable car les représentants des communes demanderont instamment que les sommes qui étaient auparavant attribuées à

leur budget, demeurent les mêmes. On ne saura aucun bon gré au pouvoir central du geste qu'il vient d'accomplir, parce que, la part de la commune demeurant inchangée l'importance de ce geste se trouvera en partie effacée. Il convient cependant d'ajouter qu'à l'égard du système du fonds commun cet inconvénient sera moins grave qu'il ne l'était pour nos anciennes impositions directes. Pour les droits qui frappent les boissons ou pour l'impôt sur le chiffre d'affaires le taux de la surtaxe communale est une fois pour toutes fixé par la loi; il n'appartient pas à la commune de le modifier. Autrefois, au contraire, à tous les dégrèvements consentis par l'Etat sur les anciens impôts directs correspondait une augmentation bien supérieure du nombre des centimes, qui non seulement annulait l'effet logique de la générosité gouvernementale, mais encore le transformait en mécontentement du contribuable qui faisait retomber sur l'Etat la faute de l'accroissement des charges.

Cette superposition des ressources locales et des ressources générales enlève aux impôts d'Etat toute leur élasticité. En cas de nécessités financières urgentes, il sera difficile au législateur d'augmenter les droits sur l'alcool et sur les boissons hygiéniques ou le taux de la taxe sur le chiffre d'affaires. L'impôt devant répondre aux besoins ordinaires de l'Etat doit pouvoir se prêter à des variations assez sensibles dans sa productivité. Il est néces-

saire que l'augmentation d'une dépense ordinaire de l'Etat n'entraîne pas l'établissement obligatoire de nouvelles taxes ou un appel à l'emprunt. L'Etat doit pouvoir se servir avec quelque aisance des divers modes d'impôt mis à sa disposition. Certes le système du fonds commun présente sur celui des centimes additionnels cette supériorité qu'il supprime toutes les difficultés qui tenaient au fait que les centimes locaux étaient fonction du principal de l'Etat. En théorie, avec le fonds commun, l'Etat a plus de liberté pour modifier ses impôts sauf à en réserver une part aux budgets locaux. Mais dans ce système, il se produira invariablement, dès la première application de l'impôt, que les taxes adoptées seront les taxes maxima, et que la part abandonnée à la commune absorbera intégralement la possibilité d'augmentation que pourrait présenter la part de l'Etat. Avec les tarifs actuellement en vigueur sur l'alcool, la bière, le cidre, le poiré et le vin, le législateur peut-il demander à ce mode d'impôt un surcroît de ressources? Il ne le semble pas. Si au contraire les surtaxes communales sur les boissons n'existaient pas il serait possible à l'Etat d'augmenter en quelque mesure la part qui lui revient. Quand à l'impôt sur le chiffre d'affaires, on sait les tentatives infructueuses qui ont été faites pour en augmenter le taux. Cet échec tient surtout à l'impopularité de cet impôt, mais le décime additionnel aujourd'hui perçu, au lieu d'être établi

au profit des départements et des communes, s'il était laissé à la disposition de l'Etat permettrait à celui-ci de faire face plus facilement à ses besoins financiers.

En soulevant l'impopularité qui s'attache à l'impôt sur le chiffre d'affaires, un des inconvénients qui résulte de la liaison des impôts d'Etat et des impôts locaux se précise.

Quand l'impôt d'Etat est mal fait, l'impôt communal qui s'y ajoute ne fait qu'en multiplier l'injustice. Ce défaut n'est pas celui du fonds commun des contributions indirectes. La taxation de l'alcool n'a jamais été critiquée sérieusement, elle a toujours semblé naturelle à tous les théoriciens de la science des finances et dans toutes les nations l'alcool est devenu la bête de somme du budget. En France les droits sur l'alcool ont été pendant la guerre les premiers augmentés. A l'encontre de la taxation des boissons hygiéniques aucune contestation de principe ne s'est élevée. L'Angleterre nous avait dès 1916 donné l'exemple de la taxation des boissons en général et surtout de sa boisson nationale la bière. Les taxes telles qu'elles ont été établies chez nous sur le vin, le cidre, la bière et le poiré ne sont ni injustes, ni mal faites et ce n'est pas le fait de les augmenter pour une partie au profit des communes qui pourrait leur donner ce caractère.

Tout autrement l'impôt sur le chiffre d'affaires qu'on avait considéré comme la véritable panacée financière et que les commerçants eux-mêmes avaient accepté avec faveur ne devait pas tarder à perdre de son crédit. A l'usage on a bien été obligé de constater des répercussions économiques extrêmement graves auxquelles on ne s'attendait pas.

L'application de cette taxe détermine en effet un déplacement marqué de notre production et jette, de ce fait, parmi ses meilleurs éléments une pertubation profonde. Le mal provient de l'inégalité avec laquelle les produits sont frappés. Pour les produits, chaque mutation entraînant en principe une taxe nouvelle et, plusieurs de ces mutations se trouvant, par exception, être exemptes de taxe, les produits, suivant le nombre et suivant la nature des mutations dont ils sont l'objet, arrivent à la consommation avec des prix de revient très diversement et très inégalement surchargés. Cette différence de traitement présente pour les produits de même nature des inconvénients très graves. Avant l'établissement de la taxe, ces produits similaires pouvaient se déverser sans entrave dans la consommation et se vendre sous le libre jeu de la concurrence. Avec l'impôt sur le chiffre d'affaires, ces mêmes produits arrivent au consommateur les uns libres de toute taxe, les autres au contraire lourdement frappés. C'est ainsi qu'un objet fabri-

qué, résultat du travail successif de plusieurs industriels, n'arrivant à la consommation qu'après avoir parcouru la filière de nombreux coopérateurs, est grévé de multiples taxes, tandis que le même objet, absolument identique, qui aura été fabriqué en une seule fois par un seul entrepreneur, n'aura qu'une taxe à payer. Ces divers produits se trouvent placés dans des conditions d'inégalité telles que la lutte devient impossible entre eux, et ceux qui se trouvent dans une situation d'infériorité sont menacés de ruine et de disparition. Ce sont surtout les moyens et petits commerçants et industriels qui se trouvent ainsi atteints du fait de la concurrence d'entreprises qui sont avantagés de manière arbitraire par l'impôt sur le chiffre d'affaires.

On paralyse tous les instruments de la production handicapée : usines, ateliers, outillage dont on diminue le rendement et dont on va peut-être amener la destruction. On déplace des activités, celles des petits patrons, d'ouvriers spécialisés qui devront se créer des adaptations nouvelles. L'aboutissement logique de cette situation c'est la concentration de l'industrie, la fabrication en série et la réunion entre les mains de quelques personnes de tous les moyens de production d'une même catégorie de produits.

D'ailleurs, l'inégalité dans l'application de la taxe ne se limite pas aux seuls produits, elle at-

teint également les personnes. Elles les atteint par le fonctionnement de la déclaration contrôlée, car, la fraude, étant inséparable de la déclaration contrôlée, quelle que soit la rigueur du contrôle, permet à de nombreux assujettis ou qui devraient l'être de se soustraire à leurs obligations.

On comprend dès lors combien l'inégalité de l'impôt et ses répercussions dangereuses ont, avec les tracasseries et l'inquisition qui en accompagnent l'établissement, soulevé de toutes parts de légitimes protestations. En France, le commerce et l'industrie presque aussi morcelés que la propriété foncière, se trouvent entre les mains d'une multitude de personnes qui ont été les victimes directes de la mise en pratique de ce mode d'impôt. Le jeu normal des lois économiques a été rompu à leur détriment et beaucoup se trouvent en quelque sorte dépouillés de leurs situations acquises.

Une surtaxe communale surtout lorsqu'elle s'ajoute à un impôt à cascades comme l'impôt sur le chiffre d'affaires ne doit pas manquer d'alourdir encore la situation du contribuable frappé.

Au premier abord, la modicité de son taux peut la faire paraître assez bénigne. Mais, si pour un même objet elle se répète cinq, six et sept fois, elle prend par cette répétition une importance certaine, profitable peut-être aux budgets locaux, mais qui accroît l'injustice et les tares que peut déjà présenter la taxe par le seul fait de sa perception au profit de l'Etat.

En dehors des qualités ou des défauts propres à tout mode d'impôt, nous avons vu, lorsque nous avons étudié la nature juridique de la commune qu'en principe les ressources locales et les ressources de l'Etat devaient être indépendantes et de nature différente. La commune est un groupement local et familial, destiné à rendre des services particuliers à ses habitants, services de natures diverses, mais dont la plupart ont un caractère économique industriel ou commercial. La liaison des impôts d'Etat pourrait être considérée comme un moindre mal si les surtaxes communales qui viennent constituer le fonds commun, s'ajoutaient à des impôts présentant par quelque côté un lien direct avec la commune.

Lorsque l'Etat complète les ressources fiscales des localités par des participations à ses propres impôts, il serait rationnel en effet que les impôts dont il leur cède une partie aient une corrélation avec la vie locale.

L'impôt local doit par essence être réel. Pour assurer aux finances communales une base solide, il faut qu'il ne porte que sur des choses strictement localisées et établies au lieu même où se trouvent les éléments imposables. Il faut en outre qu'il soit général, en ce sens qu'il doit atteindre la presque totalité des habitants et stable, c'est-à-dire donner un rendement à peu près constant. Ces trois qualités essentielles étaient celles de nos impositions directes.

Les droits sur l'alcool et sur les boissons hygiéniques et la taxe sur le chiffre d'affaires correspondent-ils d'une façon satisfaisante à ces trois qualités ou présentent-ils seulement une attache quelconque avec le milieu local? A côté de la possession de la terre, les éléments, sans être forcément territoriaux, qui appelent et légitiment des impositions locales, sont la profession, l'habitation et les jouissances.

Les droits sur l'alcool et sur les boissons hygiéniques ne présentent aucune corrélation avec l'un quelconque de ces éléments. Il est impossible de démêler quelle influence peut avoir sur la consommation du vin ou de la bière et des boissons alcooliques en général le développement normal d'une vie locale bien réglée. Ces droits ne correspondent nullement à l'idée de service rendu et, à l'inverse des anciennes taxes d'octroi qui frappaient ces mêmes articles et profitaient exclusivement à la circonscription territoriale sur laquelle ils étaient perçus, se dépouillent même de ce caractère local. Le fonds commun des contributions indirectes se modèle intimément sur l'impôt général et en adopte l'universalité.

On a prétendu au contraire que l'impôt sur le chiffre d'affaires présente un rapport étroit avec la vie locale. Le développement économique de la cité semble avoir une action directe sur les échanges. Commerçants et industriels retirent, pour

l'accroissement de leurs affaires, des avantages de toute nature des coûteux travaux d'édilité que la ville a pu consentir et de la bonne organisation de tous les services, éclairage, transports, hygiène. On conçoit que l'Etat, si les échanges sont taxés par lui, remette une fraction de ce qu'il perçoit aux budgets locaux. Les impositions locales perçues, sous cette forme, sur les commerçants et industriels ne constitueraient plus pour ceux-ci qu'une juste participation aux charges de la commune où ils sont établis et dont ils profitent.

Pour nous, ce lien qu'on s'est efforcé d'établir entre l'activité locale et l'impôt sur le chiffre d'affaires, est plus apparent que réel. Il existerait en quelque mesure si la part de l'impôt qui est perçue à l'intérieur d'une même ville revenait en entier à celle-ci. En tombant dans le fonds commun, le décime additionnel à l'impôt sur le chiffre d'affaires devient une masse anonyme et la façon de le distribuer entre tous les budgets locaux ne fait, comme nous le verrons par la suite, qu'accentuer ce caractère.

Au lieu d'être directs et réels, c'est-à-dire de frapper à l'occasion d'un fait bien défini et sans aucune incidence possible, un contribuable déterminé, les impôts sur l'alcool et les boissons hygiéniques et la taxe sur le chiffre d'affaires sont essentiellement des taxes indirectes. L'un et l'autre seront en définitive supportés par le consomma-

teur et payés intégralement par lui sans qu'ils prennent à son égard le caractère d'une rénumération pour service rendu (1). Le fait d'avoir lié nos impositions locales à des taxes indirectes de l'Etat empêche que les ressources provenant du fonds commun puissent revêtir les deux qualités essentielles que les centimes tiraient de leur liaison avec les anciens impôts directs et qui étaient leur généralité et leur stabilité. Comme dans tout impôt indirect le jeu de l'incidence aura pour effet, par une suite de translations successives, de faire porter l'impôt local sur un contribuable qu'il sera impossible de déterminer de façon certaine. Les surtaxes locales qui se joignent aux droits sur les boissons ou à l'impôt sur le chiffre d'affaires pourront peut-être atteindre là presque totalité des habitants, elles ne les atteindront jamais que de façons très diverses et très inégales. L'impôt local, outre qu'il doit être direct, doit être proportionnel. Or les impôts indirects ont une tendance naturelle très caractérisée à être inversement proportionnelle aux facultés. Dès lors les taxes loca-

(1) En période de baisse de prix et de surproduction, il pourra se faire cependant que la taxe sur le chiffre d'affaires reste plus ou moins à la charge de l'industriel ou du commerçant, ou que les droits de circulation sur les vins et la bière soient en partie supportés par le consommateur; mais cette situation ne sera qu'exceptionnelle.

les, en se juxtaposant à eux, seront indistinctement payées par tout le monde, mais le poids en sera plus profondément senti par les pauvres que par les riches.

Cet aspect du fonds commun peut être envisagé d'un point de vue plus général encore. En France, après la guerre de 1870, l'Assemblée Nationale eut l'imprudence de demander aux taxes indirectes, à l'exclusion presque complète des taxes directes, les ressources nécessaires à la reconstitution du pays et de faire supporter aux classes les moins fortunées la part la plus considérable dans l'augmentation des charges. Un auteur, d'opinions cependant très modérées, M. Paul Leroy-Beaulieu a porté sur l'œuvre de cette assemblée un jugement sévère: « Depuis la guerre de 1870, écrit-il, l'État a demandé au moins les quatre cinquièmes des ressources dont il avait besoin à l'impôt indirect et un cinquième seulement à l'impôt direct. La proportion entre les contributions directes et les indirectes à été déplacée: on a fourni un grief légitime aux classes laborieuses. Une assemblée qui se vantait de restaurer l'ordre moral dans le pays et de préserver les grands principes sociaux aura donné un des plus manifestes exemples d'égoïsme de classe que l'histoire nous présente » (1). Ainsi était rompu l'équilibre entre les

(1) P. Leroy-Beaulieu. *Traité de la science des finances*, 7e édition, t. I, p. 364-365.

impôts directs et les impôts indirects. Jusqu'à ces dernières années, la prédominance des impôts indirects se trouvait compensée en partie par ce fait que les communes dont les budgets s'enflaient sans cesse, vivaient surtout de l'impôt direct. Avant la guerre en effet, les budgets locaux tiraient leurs ressources les plus considérables des centimes additionnels.

Depuis 1918 au contraire les communes comme l'Etat ont donné, par le système du fonds commun, la première place aux impôts indirects dans leur organisation fiscale. Alors que l'Etat demandait pour ses besoins propres six milliards de ressources nouvelles aux impôts indirects, il demandait par contre 2 milliards d'augmentation d'impôts directs. Pour les communes, le législateur par les lois du 22 février 1918 et du 25 juin 1920 s'est tourné exclusivement du côté des impôts indirects. Dès lors la compensation n'existe plus, puisque, des deux côtés, l'équilibre est rompu dans le même sens. Et certains adversaires des impôts indirects se sont demandés s'ils ne seraient pas fondés à reprocher au gouvernement d'avoir cherché, par cette combinaison, à intéresser les communes au développement de ces impôts antidémocratiques.

Les ressources fournies par le fonds commun, sont d'ailleurs trop incertaines; et ce défaut est la conséquence de leur liaison avec des impôts indirects. Il ne faut pas oublier que les budgets lo-

caux sont votés à l'avance, bien avant celui de l'Etat; le budget départemental en août, le budget communal en mai. Comment les assemblées locales pourraient-elles prévoir ce que donneront l'année suivante l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt sur l'alcool, l'impôt sur le vin et le cidre? Pour le vin, au mois de mai, même dans les régions méridionales, la vigne n'est pas encore en fleur. Il sera difficile de prévoir à l'avance l'importance de la récolte, la qualité et les prix, donc impossible d'apprécier les éléments qui conditionnent la consommation. Avec les variations brusques qui se produisent dans la production du vin, comment établir avec quelque certitude le rendement du droit de circulation qui le frappe. Il est évident qu'à ce point de vue la récolte du vin qui a été en 1922 de 78 millions d'hectolitres, alors qu'en 1921 elle n'avait été que de 49 millions, ne manquera pas d'entraîner une augmentation du produit du droit de circulation. Mais qu'un fléchissement important vienne à se produire dans la récolte prochaine et les ressources que les communes tirent du fonds commun des contributions indirectes se trouveront immédiatement diminuées.

Du côté de l'impôt sur le chiffre d'affaires c'est la même incertitude qui règne. D'une année à l'autre, plus simplement d'un mois à l'autre, les sommes encaissées présentent des variations importantes. Pour le mois de janvier 1923, il a été en-

caissé, du chef de l'impôt sur le chiffre d'affaires 230.573.000 fr. Pour le mois de février de la même année les encaissements n'ont donné que 200.000.000 fr. Quel sera, à la fin de l'année, le produit total de la taxe sur le chiffre d'affaires? Il est bien difficile d'avancer avec quelque certitude un chiffre quelconque.

Et cependant les variations du produit des droits sur les boissons ou de la taxe sur le chiffre d'affaires que nous venons de signaler sont celles qui accompagnent une vie économique normale. Elles ne manqueraient pas de s'accentuer dans des proportions considérables pendant les périodes de crise politique ou économique, où chacun réduit ses dépenses et où la circulation des richesses se ralentit. Les taxes indirectes, se prêtant d'une façon beaucoup moins rigoureuse que les impôts directs aux évaluations budgétaires, peuvent bien ménager des surprises agréables sous forme d'excédents dans les bonnes années, mais aussi des déceptions sous forme de moins-values dans les moments difficiles.

L'exemple fourni par la première application de l'impôt sur le chiffre d'affaires est à cet égard probant. Comme rendement de l'impôt sur le chiffre d'affaires, les évaluations budgétaires au moment du vote de la loi se traduisaient par une moyenne mensuelle de 400 millions, avec une prévision de 350 millions pour le premier mois. Les

recouvrements constatés pour les mois de juillet et d'août 1920 s'élevèrent à 292.791.000 francs. Ces rendements accusaient une moins-value de 407.800.000 francs par rapport aux évaluations budgétaires de 350 millions de francs par mois de début, c'est-à-dire qu'ils atteignaient seulement 42 p. 100 des prévisions. L'importance de cette moins-value tenait en partie aux conditions particulièrement difficiles de la mise en recouvrement de l'impôt, tant en raison de l'organisation hative à laquelle on avait dû procéder (la promulgation de la loi était du 25 juin et son entrée en vigueur du 1[r] juillet), que de l'insuffisance du personnel et de son inexpérience bien compréhensible. Mais surtout l'entrée en vigueur de la loi s'était faite dans des conditions économiques très mauvaises. Le commencement du deuxième semestre qui avait vu naître l'impôt nouveau avait été marqué par des événements de capitale importance et par des phénomènes économiques de sens contraire, les uns dans le sens de la hausse, les autres dans le sens de la baisse. Au commencement de juillet avait éclaté la campagne de presse dite « vague de baisse », dont l'effet fut d'arrêter brusquement les commandes dans l'industrie et le commerce et de provoquer l'abstention complète de l'acheteur. Le choc de ces phénomènes économiques déclancha, pendant le troisième trimestre, une crise, qui, par

la paralysie générale des affaires qu'elle a causée, a eu une répercussion profonde sur le rendement de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Les recettes encaissées du fait du fonds commun pourront donc différer singulièrement en plus ou en moins de celles qui auront été prévues. Les assemblées locales ne peuvent savoir exactement ce qu'elles font. Elles sont condamnées à inscrire au hasard dans leur budget un chiffre quelconque. C'est ainsi que pour le fonds commun de l'impôt sur le chiffre d'affaires, les communes sont autorisées à faire figurer dans leur budget une prévision de 3 francs par tête d'habitant, alors que les évaluations primitives faisaient prévoir, par unité de population, un rendement de 7 fr. 20. Pour le fonds commun des contributions indirectes, ce sont les chiffres constatés l'année précédente qui sont inscrits sur le budget primitif. S'il est vrai que l'on peut définir le budget communal un acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des communes, on peut dire qu'il n'y a plus de budgets communaux en France, puisqu'avec le système du fonds commun il n'y a plus de prévisions possibles.

Cet enchevêtrement des ressources des communes et des ressources du budget général présente un dernier inconvénient dont les centimes communaux, tels qu'ils existent aujourd'hui, offrent la démonstration éclatante. Avec toute méthode qui

relie étroitement le système des impôts locaux au système fiscal de l'Etat, il est très malaisé à l'Etat de reformer son système à cause des répercussions qui en résulteraient pour les finances locales. Toute réforme opérée dans notre législation des impôts aura une influence considérable sur le budget des 36.000 communes. Il s'ensuit qu'un projet de refonte des impôts d'Etat entraîne avec lui une refonte des impôts locaux et que procéder à la première opération, sans procéder à le seconde c'est faire œuvre incomplète.

Le Gouvernement et les Chambres, dès qu'ils se sont préoccupés de transformer nos anciens impôts directs, ont étudié en même temps la réforme des impositions communales. Comme le disait M. Malvy, « en votant le projet de loi d'impôt sur le revenu, la Chambre n'accomplissait que la première partie de sa tâche; la réforme des impositions locales doit logiquement suivre la réforme de l'impôt d'Etat » (1). La situation ne manquerait pas d'être la même à l'égard des impôts alimentant le fonds commun. Que l'impôt sur les boissons ou l'impôt sur le chiffre d'affaires viennent à disparaître comme impôt d'Etat et la nécessité s'im-

(1) Malvy. Rapport présenté à la Commission de législation fiscale chargée d'examiner le projet de loi portant suppression des centimes départementaux et communaux. *Journal officiel*, 1910, documents parlementaires, n° 3.223.

posera au législateur de trouver les ressources de remplacement des surtaxes communales qui venaient auparavant s'ajouter à ces impôts. Certes les droits qui frappent l'alcool et les boissons hygiéniques ne sont pas près de disparaître. Mais que notre situation financière générale s'améliore, et la taxe sur le chiffre d'affaires, qui n'est en fait qu'un impôt de circonstance, pourrait se trouver brusquement supprimée. Il faudra bien alors fournir aux municipalités et aux conseils généraux le moyen de remplacer le décime additionnel qui était perçu à leur profit. La création d'impôts nouveaux serait absolument nécessaire car il serait difficile de maintenir sous une forme quelconque les anciennes surtaxes communales, comme on l'a fait pour les centimes par le système des principaux fictifs. Mais même si une solution de ce genre pouvait être adoptée elle serait à peine soutenable. Il y aura toujours quelque chose d'offensant dans cette attitude de l'Etat disant aux communes : « Vous pouvez continuer à vous servir de mes anciennes impositions. Ces contributions que j'estime injustes et démodées sont assez bonnes pour vous ».

A côté d'une réforme générale, des modifications de détail ne manqueront pas d'ailleurs d'avoir sur les ressources des communes la même influence défavorable. La diminution de la part de l'Etat entraînera presque toujours la diminution de la part

de la commune. La crise viticole de 1921 amenait la réduction des taxes et surtaxes frappant non seulement les vins mais aussi de celles sur toutes les autres boissons hygiéniques. Pour les vins, la surtaxe communale passait de 5 francs à 4 francs, pour le cidre, le poiré et l'hydromel de 2 fr. 50 à 2 francs; pour la bière de 0 fr. 90 à 0 fr. 50 par degré-hectolitre.

***

Les défauts et les qualités malheureusement en nombre beaucoup plus restreint que nous a révélés le premier examen du système du fonds commun sont ceux qui se rattachent à tout procédé liant les impositions locales et les impositions d'Etat. Nous avons, en même temps signalé l'inconvénient qu'offre cette liaison, en conduisant à alimenter les budgets locaux au moyen d'impôts qui n'ont trop souvent aucun rapport ni avec la vie locale, ni avec la nature des services que l'organisation communale procure aux contribuables.

Mais ce système présente d'autres graves inconvénients qui lui sont propres. Largement pratiqué, il fait perdre aux groupements locaux toute autonomie financière, au détriment des liberté locales. Les communes sont en quelque sorte « pensionnées » par l'Etat. Elles n'ont à statuer ni sur le choix ni même sur l'importance des ressources à se procurer. Lors de la discussion de la loi du 31

juillet 1917, M. Ribot, ministre des Finances, dans la séance du Sénat du 30 novembre 1916, exprimait le regret « que les finances municipales et départementales fussent liées aussi étroitement, aussi indissolublement aux finances de l'Etat, qu'il n'y eut plus de liberté et de souplesse dans le système des impôts communaux ».

Cette liberté et cette souplesse sont encore plus diminuées avec le fonds commun qu'avec nos anciennes impositions directes. Avec le procédé du fonds commun, l'Etat se contente en effet d'attribuer d'une manière arbitraire aux groupements locaux un quart de tel impôt, un cinquième de tel autre. Lorsque pour un même impôt des modalités d'application différentes seront prévues pour des produits différents, il pourra se faire que certains produits soient exempts, sans raison, de toute surtaxe communale. Le législateur de 1920 avait conservé la taxe de luxe mais en l'incorporant dans la taxe sur le chiffre d'affaires. Celle-ci était en effet portée à 10 p. 100 pour les ventes au détail d'objets classés comme étant de luxe et pour les dépenses de logement ou de consommation effectuées dans les établissements classés comme établissements de luxe; elle était de 3 p. 100 pour une deuxième catégorie d'établissements dits de demi-luxe. Or ces impositions de 3 p. 100 et 10 p. 100, prévues à l'article 63 de la loi, sont sans décime. Il y a là une anomalie très préjudiciable aux dé-

partements et aux communes. Il est en effet inadmissible que le triplement ou le décuplement de la part de l'Etat dans l'impôt ait pour résultat de faire disparaître la part du département ou de la commune. Mais c'est là la conséquence logique du système du fonds commun. Avec lui, la commune est absolument livrée sans défense aux volontés du pouvoir central. Au point de vue fiscal la commune est par ce système « comme un sujet dans l'empire ».

A l'égard des ressources apportées par le fonds commun, le rôle des municipalités est également réduit à rien. Tandis que les centimes additionnels permettent aux assemblées locales de proportionner aux exigences de leur budget leur appel au contribuable et de régler elles-mêmes leurs besoins, les revenus du fonds commun procurent à certaines localités des quote-parts inférieures à leurs besoins financiers mais par contre fournissent à d'autres des ressources dont elles auraient pu se passer.

Comme le dit M. Terquem dans le rapport présenté au XII[e] Congrès de l'Association des Maires de France, « toutes les communes n'ont pas, à beaucoup près, les mêmes besoins, ni les mêmes facultés de ressources, et le système du fonds commun n'a à aucun degré tenu compte de la situation financière de chacune d'elles. Des communes rurales qui ont des propriétés, des produits et sont

riches, ont vu tomber dans leur caisse une contribution très importante qu'elles n'attendaient pas et dont elles n'avaient nul besoin. Des communes, dont la situation était bonne ou tout au moins équilibrée, ont reçu des contingents très importants, tandis que d'autres, durement frappées, ayant un champ fiscal restreint et de grosses charges n'ont pas été favorisées ».

Avec le fonds commun des contributions indirectes, les communes à octroi, qui avaient créé cet octroi pour répondre à un besoin indispensable, ont bien été protégées par la disposition de l'article 4, leur garantissant comme minimum le produit en 1913 des droits supprimés, mais les surtaxes communales sur l'alcool et sur les boissons hygiéniques n'ont pas été pour elles, comme pour les communes sans octroi, une véritable ressource nouvelle.

Encore si la façon, dont ces communes ont été traitées avait été tant soit peu équitable! Dans la pratique les résultats constatés ont été quelque peu stupéfiants Des villes ont vu le revenu de 1913 doublé, triplé, quadruplé, quelque fois même presque décuplé; d'autres ont obtenu des augmentations importantes.

Le tableau que nous donnons ci-dessous nous fournit la preuve de l'intérêt indéniable de la réforme pour un certain nombre de villes:

COMMUNES	PRODUIT des droits d'octroi supprimés 1913	PRODUIT du fonds commun 1919
Aix	78.000	270.000
Bayonne	122.000	734.000
Besançon	308.000	793.000
Bordeaux	1.600.000	3.500.000
Bourges	86.000	534.000
Cambrai	40.000	374.000
Carcassonne	34.000	499.000
Chalons-sur-Saône	74.000	316.000
Clermont-Ferrand	370.000	872.000
Le Creusot	121.000	469.000
Dijon	265.000	936.000
Draguignan	16.000	77.000
Epernay	96.000	253.000
La Rochelle	168.000	410.000
Libourne	35.000	200.000
Lyon	1.860.000	7.015.000
Montpellier	221.000	916.000
Montauban	98.000	358.000
Narbonne	39.000	310.000
Nimes	155.000	800.000
Perpignan	76.000	353.000
Toulon	656.000	1.296.000
Toulouse	943.000	2.084.000

A côté de ces augmentations formidables, d'autres villes ont vu leurs ressources à peine augmenter. Quelques-unes n'ont même pas doublé le produit de 1913:

COMMUNES	PRODUIT des droits d'octroi supprimés 1913	PRODUIT du fonds commun 1919
Agen	111.000	181.000
Belfort	300.000	494.000
Béthune	99.000	166.000
Brest	609.000	823.000
Caen	367.000	552.000
Cette	133.000	160.000
Compiègne	80.000	145.000
Dinan	63.000	104.000
Douai	400.000	457.000
Dunkerque	385.000	422.000
Fougères	138.000	254.000
Le Havre	1.284.000	1.497.000
Lille	2.247.000	2.372.000
Marmande	29.000	53.000
Morlaix	66.000	74.000
Nancy	1.274.000	1.571.000
Nantes	1.329.000	2.384.000
Reims	888.000	1.373.000
Rennes	853.000	1.127.000
Saint-Amand	127.000	161.000
Saint-Etienne	1.300.000	2.322.000
Saint-Omer	111.000	183.000
Vesoul	43.000	65.000

Enfin pour un certain nombre de communes à octroi, le minimum garanti par la loi de 1918 a joué. En effet, en 1919, il y a eu en France 41 com-

munes à octroi qui ont touché automatiquement le produit de 1913 (1).

Quant aux communes sans octroi, elles ont été avantagées sans rapport, la plupart du temps, avec leurs besoins. Sur 36.000 communes que comprend la France (sans compter l'Alsace et la Lorraine pour lesquelles les renseignements nous manquent) il n'y avait en 1913 que 1480 communes à octroi. En déduisant encore de ce chiffre les communes dans lesquelles, l'octroi est remplacé par les taxes, il y a plus de 34.000 communes sans octroi ni ressources équivalentes qui ont bénéficié purement et simplement d'une ressource nouvelle, dans la même proportion que les communes qui, ayant de plus grands besoins à satisfaire, avaient été contraintes à recourir à l'octroi et aux taxes de remplacement. Il y avait là une inégalité choquante et qui devait mener, selon l'expression de M. Terquem, à un « véritable gaspillage de l'impôt ».

Les petites communes rurales ne savent que faire de cette manne providentielle et, selon leurs tendances, ou bien elles se résignent à des dépenses quasi-somptuaires, ou bien elles thésauri-

(1) En 1920, il n'en restait plus que deux: Rouen et Trouville, pour lesquelles la loi de 1918 n'a été d'aucun avantage, puisqu'elles n'ont encore touché que le minimum garanti par l'article 4. Par suite de l'augmentation des droits, la garantie du minimum n'a plus joué pour aucune commune en 1921 et 1922.

sent. Certaines communes ont remboursé leurs emprunts par anticipation. D'autres ont supprimé tous leurs centimes pour insuffisance de revenu. M. Arthur Girault, professeur à la Faculté de droit de Poitiers et maire de Mignaloux-Beauvoir (Vienne) cite, à cet égard, l'exemple de sa propre commune ou tous les centimes ont été supprimés. La dernière statistique financière des communes de France et d'Algérie, publiée par le ministère de l'Intérieur et se rapportant à l'année 1920, nous fournit également la preuve de ce résultat immédiat du fonds commun. Dans le département de l'Hérault, ce sont les communes les plus pauvres, celles des hauts cantons des arrondissements de Lodève et de Saint-Pons, qui ont le moins demandé aux centimes additionnels. Alors que leur centime a une valeur qui ne dépasse guère une vingtaine de francs, le nombre ne s'en est pas sensiblement augmenté depuis 1914. Avec une valeur du centime bien supérieure les communes de plaine au contraire ont doublé, triplé ou quadruplé le chiffre de leurs centimes. C'est que le fonds commun des contributions indirectes et le fonds commun de l'impôt sur le chiffre d'affaires apportent aux petites communes rurales plus de la moitié des ressources dont elles disposent aujourd'hui. Ainsi l'accessoire, la part de recettes sur laquelle la municipalité n'a aucune action est devenu soudain pour elles le principal dans l'économie à l'envers du budget communal.

En dépit de cette libéralité, les grandes villes au contraire n'ont pas de quoi substituer sans un avalanche de centimes additionnels. Etablissant la comparaison entre la situation de 1914 et celle de 1921, nous voyons le chiffre des centimes monter dans des proportions incroyables. Quelques exemples pris à travers toute la France viennent en assurer la démonstration:

COMMUNES	CENTIMES en 1914	CENTIMES en 1921	AUGMENTATIONS
Epinal	66	111	45
Epernay	68	119	51
La Rochelle	35	91	51
Laval	41	118	77
Niort	66	144	78
Vannes	65	150	85
Grenoble	77	163	86
Clermont-Ferrand	67	180	113
Le Mans	77	216	139
Valence	88	229	141
Beauvais	65	206	141
Bourges	96	245	149
Lyon	43	193	150
Avignon	131	296	165
Lille	50	218	168
Bordeaux	74	248	173
Carcassonne	157	334	176
Toulouse	126	305	179
Caen	80	262	182
Cette	138	332	194
Nantes	119	325	205

COMMUNES	CENTIMES en 1914	CENTIMES en 1921	AUGMENTATIONS
Saint-Etienne	131	357	226
Auxerre	112	342	230
Narbonne	177	413	236
Cherbourg	27	281	254
Elbœuf	134	392	268
Rouen	165	355	290
Aix	118	450	332

C'est que le système du fonds commun ne tient pas compte des différences de situation existant entre les villes et les communes rurales. Il les met sur le même pied, comme si elles avaient les mêmes besoins et les mêmes ressources. En dépit de l'organisation administrative uniforme dont elles ont été dotées, les communes françaises présentent entre elles des différences d'étendue ou de population telles qu'un impôt de même nature ne saurait convenir à l'ensemble des budgets locaux. Si nous prenons les exemples les plus typiques, peut-on dire qu'une commune dont la superficie est de quatre hectares (Castelmoron) doit avoir proportionnellement les mêmes ressources qu'une commune qui compte 97.677 hectares (Arles) ? La commune est la cellule la plus vivante de notre corps social, mais de même qu'il n'y a pas deux êtres vivants absolument semblables, de même on ne

saurait trouver des communes en tous points identiques. Il résulte des statistiques qu'avec la matière d'une commune des Bouches-du-Rhône on en fait 6 dans le Pas-de-Calais, que le territoire de 3 communes dans l'Eure est le même que celui d'une commune dans le Cher, qu'une commune de la Loire-Inférieure équivaut à 3 communes des Ardennes. Sur les 36.241 communes de France, (non comprises celles de l'Alsace et de la Lorraine), 9.000 comptent moins de 500 habitants, 18.000 n'en ont pas 1.000, 1475 dépassent 3.000. Avant le bouleversement des finances locales par la guerre, le budget moyen d'une commune de 100 habitants n'atteignait pas 1500 francs, d'une de 300 habitants 5.000 francs, d'une commune de 500 habitants, 8.500 francs; d'une commune de 1.000 habitants, 18.000 francs; d'une commune de 3.000 habitants 60.000 francs; d'une commune de 5 à 6.000 habitants 150.000 francs.

Faudra-t-il tenir compte de tous ces éléments pour assurer la répartition du fonds commun ! C'est ici que le problème devient difficulteux et compliqué et que nous touchons au défaut le plus grave du système.

Le fonds commun obtenu, il s'agit de le répartir.

D'après quelles règles? Faudra-t-il prendre en considération les besoins véritables des communes et procéder par une série de décisions individuelles? Ce serait aboutir à des impossibilités

pratiques que d'adopter cette manière de faire. Il faut une règle uniforme, mais laquelle?

Parmi plusieurs bases de répartition et après une discussion assez longue, la loi du 9 décembre 1905 s'était attachée au contingent de la contribution foncière des propriétés non bâties. Celle-ci était alors un impôt de répartition présentant de très grandes inégalités. Mais grâce à cette combinaison, l'injustice résultant de cette répartition défectueuse se trouvait en partie corrigée. La part de la commune dans la masse à partager était d'autant plus grosse que l'impôt foncier était plus lourd. En fait, c'était une compensation assez équitable. Aujourd'hui cette inégalité dans la contribution foncière n'existe plus. La loi du 29 mars 1914 en a fait un impôt de quotité. Cependant, l'ancien mode de répartition n'a pas été modifié. Les communes qui ont cessé de souffrir de l'injustice continuent à profiter de la compensation. La conséquence de cet état de choses a été que certaines communes se sont trouvées recevoir de l'Etat, sur le budget des cultes, une somme supérieure au principal de la contribution foncière des propriétés non bâties.

Résultat déraisonnable et quelque peu scandaleux. Par surcroît, il serait vain de vouloir trouver une base logique à ce mode de répartition. Il n'y a évidemment aucun rapport entre les dépenses du culte et le revenu imposable des propriétés non bâties.

En 1910, M. Malvy, dans un rapport sur le projet de loi portant suppression des centimes départementaux et communaux additionnels aux contributions directes et établissant en remplacement de ces centimes de nouvelles impositions basées sur le revenu, avait envisagé la création d'un fonds commun des valeurs mobilières. Parmi les différents éléments susceptibles de servir de base de répartition : centime communal, centime kilométrique, chiffre de la population, principal d'une ou de plusieurs contributions lequel convenait-il de choisir? La base de l'impôt foncier non bâti qui avait été utilisée pour la répartition des sommes rendues disponibles par suite de la suppression du budget des cultes n'avait pas donné des résultats absolument satisfaisants. En définitive le rapporteur adoptait le chiffre de la population, qui offre disait-il le plus d'avantages pratiques en même temps que le plus de garanties au point de vue de l'équitable répartition du fonds commun. « C'est une base peu variable qui assurera aux revenus que la commune tirera du fonds commun une fixité qui est pour les budgets locaux de la plus haute importance ». Mais M. Malvy ajoutait que la répartition faite sur cette base ne serait sans doute pas rigoureusement proportionnée à l'importance des valeurs mobilières possédées dans chaque commune. C'était condamner par là-

même la formule de répartition proposée. Sans songer à localiser les valeurs mobilières, on peut affirmer qu'elles ne sont pas distribuées suivant une même proportion entre toutes les communes. Adopter le chiffre de la population comme base de répartition c'était avantager les communes rurales au détriment des villes, où se trouvent les gros possesseurs de valeurs mobilières. Pourquoi d'ailleurs prendre pour base la population? La richesse de deux communes également peuplées peut être très différente.

Les efforts faits pour trouver une formule de répartition équitable se sont renouvelés à chaque apparition de fonds commun. Dans le projet de loi sur le régime de l'alcool, le gouvernement avait proposé le 26 août 1915 la fusion du droit de consommation et des droits d'octroi sur les boissons alcooliques et la fixation de l'impôt unique ainsi obtenu à 500 francs par hectolitre d'alcool pur, dont le cinquième serait attribué aux communes. La commission de législation fiscale de la Chambre des Députés, frappée des difficultés que présentait la répartition de la quote-part réservée aux communes avait disjoint la transformation des droits d'octroi. Au moment du vote de la loi du 22 février 1918, les mêmes difficultés apparurent. La question était même plus complexe qu'en 1915 puisque le fonds commun n'était pas seulement alimenté par la surtaxe sur l'alcool mais aussi par

des surtaxes sur toutes les boissons hygiéniques. Le produit du droit sur l'alcool devait-il être attribué aux communes proportionnellement à leur consommation respective ou simplement au prorata de leur population? Le premier système était évidemment défectueux. Les villes avaient tout avantage à développer leur consommation d'alcool. En leur attribuant une subvention d'autant plus forte que leur population aurait absorbé davantage, on établissait une véritable prime à l'alcoolisme. D'un autre côté adopter le chiffre de la population, sans tenir compte de la consommation locale, était une solution par trop simpliste et qui désavantageait les régions du Nord de l'Est et de l'Ouest par rapport à celles du Midi.

A l'égard des boissons hygiéniques, la solution du problème était tout aussi délicate. Le législateur avait bien pris comme base de répartition les quantités consommées, mais la détermination de ces quantités était quelque peu arbitraire. Les chiffres adoptés étaient ceux qui se rapportaient à l'année 1913, c'est-à-dire des chiffres déjà anciens et qui risquaient de jouer un rôle d'une utilité aussi contestable que celui des principaux fictifs dans nos centimes additionnels. De plus, la consommation, si elle était facilement établie pour les villes à octroi, apparaissait comme incertaine pour les autres communes beaucoup plus nombreuses. Supposer la consommation égale, par tête

d'habitant à celle qu'aurait constituée l'octroi dans l'ensemble des communes du département ou à défaut des départements voisins aboutissait à introduire de graves possibilités d'erreur dans la répartition elle-même.

Quelle que soit la base de répartition adoptée, elle prêtera toujours à la critique. L'exemple du dernier fonds commun créé, celui de l'impôt sur le chiffre d'affaires, est, à ce point de vue plus significatif encore que tout autre. L'article 63 de la loi du 25 juin 1920 qui avait ajouté à l'impôt d'Etat un décime devant revenir au département et aux communes n'en avait pas réglé la répartition. Celle-ci avait été renvoyée à la commission interministérielle chargée d'étudier la réforme des impositions locales, où des remarquables rapports furent présentés sur ce sujet par MM. Bouilloux, Laffont et H. Sellier, députés, et par M. de Marce, inspecteur des finances.

Toutes les modalités que pouvait recevoir la formule de répartition étaient successivement envisagées. Est-ce que la notion de ristourne à la circonscription ou l'impôt a été perçu devait dominer? L'association des maires de France dans son XI Congrès avait émis un vœu très catégorique dans ce sens (1). Dans un sens apposé, la Con-

(1) Considérant que particulièrement l'impôt sur le chiffre d'affaires, sur lequel l'Etat compte pour équilibrer son bud-

férence des Maires de Seine-et-Oise avait adopté à l'unanimité que « dans la répartition, les grandes villes ne soient pas avantagées au détriment des petites communes, dont les intérêts doivent être également protégés ». Il ne semble pas qu'il faille accepter à la lettre l'un quelconque de ces vœux. Il est juste en effet de faire participer directement la commune à la part de l'impôt perçue sur son territoire. Mais l'activité d'une grande ville est le plus souvent fonction de la richesse et des besoins des communes rurales qui l'entourent. Il y aurait dès lors une injustice à traduire cette participation autrement que par un indice modéré et qui ne saurait excéder le tiers ou le quart de la surtaxe communale.

On peut prendre pour base l'importance de la population. C'est le chiffre de la population qui déterminait le tarif des droits d'octroi sur les boissons. Aujourd'hui encore la règle subsiste pour les maxima réglementaires du tarif général des octrois. La fixation du chiffre de la patente, la

---

get ordinaire, est perçu sur les commerçants et industriels dont l'activité est dans une certaine mesure favorisée par les dispositions administratives et les travaux effectués par les communes où ils ont leur résidence; qu'il est donc juste que celles-ci soient appelées à profiter de cette activité: émet le vœu, que la loi de finances établisse que 10 p. 100 du produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires revienne aux communes dans lesquelles il a été perçu.

contribution sur les chevaux, mules et mulets, la taxe sur les billards varient d'après le nombre d'habitants; plus le chiffre de la population est élevé, plus le chiffre d'impôts à payer est important. Un autre argument qui plaide en faveur de la répartition proportionnellement au nombre d'habitants, c'est que cette base a servi presque seule dans la répartition des charges, par exemple dans les subventions demandées aux départements ou aux communes pour l'établissement des chemins de fer, des tramways et autres moyens de transport. Il importe d'ailleurs de remarquer que dans l'administration d'une commune comme dans toute autre administration, il existe une constante de frais généraux au-dessous de laquelle il est difficile de descendre. Pour un petit bourg de 100 habitants, les frais d'un secrétariat de mairie, même confié à un instituteur déjà appointé, ne peuvent aller au-dessous de 600 francs. En y ajoutant le traitement du plus modeste des gardes-champêtres on arrive facilement à 3.000 francs, soit 30 francs par tête d'habitant. Dans une commune de 10.000 habitants, la dépense correspondante n'atteint pas le sixième de cette somme.

Cependant favoriser d'une façon absolue les communes rurales, en adoptant uniquement pour la répartition le chiffre de la population, serait dire que le produit du fonds commun de l'impôt

sur le chiffre d'affaires doit aller là où il n'est pas payé. S'il faut tenir compte de la constante des frais généraux qui pèse sur les petites communes, il ne faut pas oublier aussi que les charges d'assistance et d'édilité sont infiniment plus lourdes dans une grande commune que dans une petite.

Dès lors n'y aurait-il pas lieu de faire entrer en ligne de compte la valeur du centime ou le nombre par lequel il est multiplié? Par là, la question est posée de la différence de situation entre les communes riches ou pauvres. Il est certain qu'à égalité de nombre d'habitants, les ressources et les besoins des communes peuvent être et sont le plus souvent très différents. Le principal aliment de leur budget étant en général le centime, la valeur de ce centime a une influence directe sur les ressources dont elles disposent.

L'entrée en ligne du nombre de centimes dans le barême de répartition répond à la considération que le nombre de centimes existant est en proportion directe des besoins de la commune. Cette considération serait exacte si toutes les communes étaient administrées de la même façon, avec une prudence égale et une même économie. Mais baser la répartition sur le nombre de centimes, serait un encouragement à la prodigalité.

N'y aurait-il pas en outre quelque ironie dans cette façon de procéder ! On s'efforce de faire dis-

paraître les derniers vestiges des quatre vieilles, qui servent toujours de base aux centimes additionnels. On cherche, pour les communes, d'autres ressources que les centimes, et, quand on veut répartir ces ressources nouvelles, on ne trouve rien de mieux que de prendre pour base la valeur du centime. On dirait, dit M. Arthur Girault, un malheureux qui se raccroche à la branche de l'arbre qu'il est en train d'arracher.

Faut-il enfin faire du centime démographique la clé de voute de la formule de répartition, c'est-à-dire faire entrer en ligne deux coefficients en sens inverse, celui de la population en proportion directe et celui du produit du centime par tête d'habitant en proportion indirecte. Ce serait une formule de nivellement qui corrigerait au profit des communes pauvres et des petites communes rurales la situation d'infériorité dans laquelle les met la médiocrité de leurs ressources municipales, tout en tenant compte pour les grandes villes de l'importance de leur population, considérée comme étant fonction de leurs besoins.

Le projet de loi mis au point par la commission interministérielle pour la répartition du fonds commun de l'impôt sur le chiffre d'affaires tenait compte de trois éléments: 1° le chiffre de la population; 2° le revenu net imposable des propriétés bâties et non bâties; 3° les charges fiscales communales.

Mais pour prouver l'inanité des efforts tentés par la commission et par le rapporteur pour trouver une base de répartition rationnelle, ce projet n'a pas encore été discuté et le partage se fait automatiquement, en prenant pour base le nombre d'habitants.

L'adoption de la base de répartition proposée, en essayant de donner aux communes une quote-part en rapport avec la situation de chacune d'elles et en s'efforçant dans une certaine mesure de localiser la taxe n'aurait d'ailleurs pas manqué d'entraîner des calculs fastidieux et compliqués. C'est un des défauts propres au système du fonds commun d'absorber un temps infini lorsqu'il faut assurer la répartition des sommes destinées aux communes. Au moment ou le législateur affirme l'intention bien arrêtée de diminuer le nombre des fonctionnaires, il semble qu'il ne se préoccupe jamais par ailleurs de réduire leur besogne; il l'accroît au contraire sans cesse, en surchargeant les administrations du travail. Le développement du système du fonds commun se rattache intimément à l'accroissement d'une paperasserie qui finit par devenir envahissante et ralentit le fonctionnement régulier de notre machine fiscale. La fin de l'exercice arrive sans que l'on sache exactement la somme qui devait revenir à la commune au cours de cet exercice. Aussi a-t-on commencé par donner un accompte aux commu-

nes. Mais alors comment effectuer les paiements au cours de l'exercice puisque les recettes ne sont pas encore encaissées? La commune sait bien qu'elle touchera une somme importante, mais elle ne sait ni combien ni quand.

Le Conseil Municipal établira le budget primitif sans se préoccuper d'une recette aussi lointaine. Quand la part du fonds commun arrivera, elle viendra grossir le solde restant en fin d'exercice et permettra d'inscrire au budget additionnel des dépenses devant lesquelles la commune aurait autrefois reculé. Le fonds commun c'est la porte ouverte à la prodigalité et au gaspillage.

Et ce penchant trop naturel des conseils municipaux sera encore accentué par cette idée que l'argent provenant du fonds commun sera toujours l'argent de la « Princesse ». Il n'existe en effet aucun lien direct entre les sommes encaissées par la commune et les charges des contribuables. Il est impossible, par le système du fonds commun, d'associer, d'une façon claire et palpable, la commune au rendement de l'impôt. Au lieu d'être intéressés à suivre l'évolution de leurs ressources de la même façon qu'elles suivent dans les villes les rentrées de leurs octrois, les communes ignorent la plupart du temps le mécanisme du fonds commun et n'ont pas la notion suffisamment nette de la part qu'elles prennent dans les charges qu'il comporte. Cet argent distribué par les soins

anonymes du ministère des Finances leur paraît être toujours de l'argent pris sur l'ennemi. Les assemblées locales ne le verront pas sortir des poches de leurs électeurs et elles le dépenseront sans compter.

***

L'extension du système du fonds commun peut d'ailleurs être critiquée d'un point de vue plus général encore. Elle est l'aboutissement logique d'une erreur de méthode que le législateur a commise lorsqu'il s'est préoccupé de la réforme générale de nos impositions locales.

Avec le procédé des centimes additionnels, le système des impôts locaux était intimément lié au système des impôts de l'Etat. Dès lors, toute transformation introduite dans la fiscalité de l'Etat devait amener la transformation des finances locales. Les divers projets dressés depuis 1894, à l'occasion de la réforme des impôts directs, portent tous la marque de cette préoccupation. Une fois les cédules de l'impôt organisées, la discrimination des revenus établie, la tache n'était pas achevée. Les impôts directs, dont l'impôt sur le ou les revenus était appelé à prendre la place, fournissaient au pays, pour ses charges locales, la plus grande partie des ressources. L'obligation de supprimer les centimes communaux et d'établir, en remplacement, de nouvelles impositions s'imposait

au législateur. Cette réforme avait été envisagée par la commission extraparlementaire de 1894 par les projets Peytral (1898) et Caillaux (1900) et par le projet gouvernemental de 1909, qui fut successivement rapporté par M. Malvy (1910) et par M. Renard (1912).

Tous ces projets furent sans lendemain. Lorsque nos anciennes impositions directes furent supprimées par la loi du 31 juillet 1917, on se contenta de prendre des dispositions provisoires pour asseoir nos centimes locaux sur des principaux fictifs.

C'est là la source de toutes les difficultés financières au milieu desquelles se sont débattues les communes durant ces dernières années. C'est parce que le législateur a créé en 1917 des impôts cédulaires avant d'avoir assuré aux localités des ressources propres qu'il s'est trouvé dans la nécessité de laisser respirer les quatre vieilles auxquelles il devait tordre le cou et de faire appel au fonds commun.

Un réformateur avisé aurait procédé de toute autre façon. Il aurait commencé par où l'on se propose de finir. Il fallait réformer les finances locales d'abord, les finances de l'Etat ensuite. Avec le seul souci des réalités plus que des formules abstraites, il fallait commencer par asseoir sur des bases solides les budgets communaux. Si l'on avait agi ainsi, la tâche aurait été beaucoup

plus facile ; les solutions simples du problème de la réforme des finances locales se seraient naturellement présentées à l'esprit. Parce que l'on a agi autrement, on risque de n'avoir rien fait si ce n'est d'avoir tout embrouillé dans la question des finances locales.

Pour conserver aux communes leurs anciennes ressources on a imaginé le système des principaux fictifs. Lorsqu'il s'est agi de satisfaire de nouveaux besoins, on a imaginé le système du fonds commun. Courant au plus pressé, on s'est borné à honorer les budgets locaux d'une part des droits sur les boissons et d'un décime additionnel à l'impôt sur le chiffre d'affaires, pour les guérir du mal d'impécuniosité et s'affranchir, quelques années durant de légitimes et chaque jour plus amères condoléances.

Le fonds commun a été pour le législateur une façon simple de se tirer d'embarras. Comme disait M. Jeanneney à la séance du Sénat du 16 juin 1922 « le fonds commun est loin d'être une panacée. C'est plutôt un expédient à employer pour sortir des difficultés présentes. Il faut tendre à un régime plus rationnel, plus décentralisateur et plus économe des deniers des contribuables ». C'était condamner sans appel le système du fonds commun et affirmer en même temps qu'il constitue une erreur, puisqu'il laisse entière la réforme des impositions locales.

Cette réforme est une des taches les plus urgentes auxquelles le législateur a actuellement à pourvoir. Le côté purement financier du problème réclame une décision rapide. Mais la question se pose aussi d'un point de vue plus large et plus élevé. Au lieu de continuer à n'attribuer aux communes que des ressources parcimonieusement mesurées et de mettre les assemblées locales dans l'obligation de mendier des subventions du pouvoir central, il faut de toute nécessité assurer aux budgets locaux des ressources propres, largement suffisantes pour faire face à tous leurs besoins. La réforme des impositions locales devra être imprégnée de l'idée du maximum possible d'indépendance entre elles et les impôts d'Etat. Alors, sera réalisée cette décentralisation indispensable au développement d'une vie locale. Suivant les termes employés par M. Briand à la Chambre des Députés le 21 mars 1919, « la guerre nous a montré combien est dangereuse, redoutable, cette espèce de congestion du pays dans le pouvoir central. Demain ne comprenez-vous donc pas que si le pays n'est pas doté d'une nouvelle organisation administrative, *s'il n'est pas possible de décentraliser sa finance,* s'il n'est pas possible à tous les citoyens de mettre leur initiatives et leurs intelligencces en valeur, si on ne leur en procure pas les moyens, alors l'avenir sera sombre malgré la victoire ».

CINQUIÈME PARTIE

LE REMPLACEMENT DU FONDS COMMUN

ABANDON DE CERTAINS IMPOTS D'ETAT AUX COMMUNES
TAXES SPÉCIALES
CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME PROJETÉE

L'examen détaillé du système du fonds commun nous a abondamment révélé combien ses inconvénients l'emportent sur ses avantages. Pour ces motifs, il apparaît jusqu'à l'évidence que ce système ne saurait devenir le pivot de la réforme des impositions locales et que la proposition — cependant émise pour éviter les très grosses difficultés de l'adaptation de l'impôt sur le revenu aux budgets locaux — de constituer un fonds commun de 600 millions à répartir entre les département et les communes ne nous paraît pas susceptible de retenir sérieusement l'attention. Nous pensons au con-

traire que le système du fonds commun doit, tout au plus, constituer un procédé fiscal accessoire, de portée restreinte et destiné à fournir aux communes des ressources d'appoint. Les anciens fonds communs obéissaient à cette conception très défendable en elle-même. Ceux qui sont apparus récemment par l'importance qu'ils ont prise dans le budget communal, par l'impossibilité de les répartir d'une façon équitable qu'ils présentent nous paraissent moins légitimes. Tous deux doivent disparaître du budget communal; le fonds commun de l'impôt sur le chiffre d'affaires d'abord, celui des contributions indirectes ensuite. Et une décision devra être rapidement prise dans ce sens, car plus le législateur tardera, plus il lui sera difficile d'enlever aux communes cette manne inespérée sur laquelle elles croient avoir, dès maintenant, des droits acquis. Par là l'Etat verra tomber dans sa caisse quelques centaines de millions, dont il a grand besoin. Bien des écritures seront supprimées et les fonctionnaires employés à la répartition du fonds commun pourront être affectés à des taches plus utiles et plus intéressantes.

Mais il ne suffit pas de supprimer d'un trait de plume un impôt de cette importance, il faut encore trouver pour le budget communal des ressources de remplacement. Il ne nous appartient pas de proposer une solution ferme à cette question si difficile. Notre rôle était avant tout, d'étu-

dier d'un point de vue critique, le système du fonds commun, sans essayer de nous poser en réformateur. Dans cette dernière partie, nous allons présenter quelques observations générales sur la façon qui nous paraît la plus satisfaisante, pour les budgets locaux, de résoudre le problème assez complexe du remplacement du fonds commun. A l'heure actuelle, les communes ne manquent pas d'argent; elles souffrent plutôt de la mauvaise répartition de cet argent entre elles. Les unes reçoivent trop, les autres trop peu. Il faut faire la part des villes et celle des communes rurales en établissant à leur profit un ensemble fiscal assez souple pour qu'il puisse s'adapter aux situations diverses des localités.

Il faudra se demander si tel impôt doit être perçu au profit de l'Etat ou au profit de la commune et si le produit de cet impôt sera plus élevé, s'il est perçu au profit des localités ou au profit de l'Etat. Si oui, il y aura un intérêt immédiat et évident à abandonner ce produit aux communes. La différence entre la nature juridique de la commune et celle de l'Etat est précisément de nature à favoriser cette indépendance respective des ressources nationales et locales. La mission de la commune se séparant dans son essence de celle de l'Etat, il est naturel que ses ressources comme ses dépenses soient dissemblables. La commune, dont l'hori-

zon est borné, doit nécessairement demander la presque totalité de ses ressources à l'impôt direct et réel, dont la fixité du produit est d'une importance primordiale pour les budgets locaux.

Si tels sont les avantages pratiques et la vérité doctrinale, le remplacement du fonds commun devra entraîner un nouveau départ entre les impôts d'Etat et les impôts locaux. L'Etat français a jusqu'ici confisqué pour son budget la plupart des sources de recettes qui convenaient aux budgets locaux. Il importe donc qu'un nouveau partage soit entrepris entre la dotation fiscale de l'Etat et celle des budgets locaux. L'Etat, sans doute, devrait se priver de certaines ressources assez importantes. Mais cette diminution de recettes serait en grande partie compensée par l'attribution à l'Etat des sommes provenant de la suppression du fonds commun.

C'est en s'inspirant de ces idées directrices qu'il convient de déterminer quels impôts devraient d'abord abandonnés par l'Etat aux communes et ensuite quelles ressources nouvelles doivent être mises à la disposition des municipalités.

***

Parmi les impositions déjà existantes que l'Etat pourrait abandonner aux communes en échange du fonds commun, il convient de citer tout d'abord

un certain nombre de petites taxes somptuaires assimilées aux contributions directes et qui ne sont pour le budget général qu'une poussière d'impôts. La contribution sur les chevaux, voitures, mules et mulets, les taxes sur les billards publics ou privés, la taxe sur les vélocipèdes, la taxe sur les gardes-chasse, la taxe sur les distributeurs automatiques, les permis de chasse, s'ils ne sont que d'un intérêt médiocre pour l'Etat, présentent avec le milieu local un lien étroit et faiblement discernable qui les font convenir particulièrement aux budgets communaux. En renonçant à la perception de ces taxes, l'Etat accomplirait d'ailleurs une œuvre de justice et restituerait simplement aux villes quelques-unes des taxes étudiées et organisées par elles et qu'il s'était injustement appropriées.

On avait autrefois intéressé les communes à quelques-uns de ces produits. On leur avait attribué une part de la taxe sur les vélocipèdes, qui leur a été enlevée en 1907 ; et on leur attribue encore un 20e du produit de la contribution des chevaux et voitures et une somme de 20 francs sur le prix du permis de chasse, que celui-ci soit départemental ou général. Par cette attribution, on espérait que les communes seraient encouragées à augmenter la productivité de ces taxes. L'apport était, en fait, insuffisant. Il faut aller jusqu'au bout et en attribuer aux communes l'intégralité.

Dans les campagnes et dans les petites villes, il faut compter en effet avec la mentalité des répartiteurs, avec leur indifférence, sinon leur hostilité, à l'égard de tout ce qui touche à la bourse de l'Etat. S'il s'agit d'un impôt qui doit tomber intégralement dans la caisse de l'Etat, ces répartiteurs estimeraient commettre une mauvaise action en faisant preuve de zèle et en allant chercher chez le voisin la matière imposable. Le patrimoine de cet être impersonnel qui est l'Etat n'intéresse que ceux qui ont la charge de l'administrer; le fraudeur qui trompe les agents du fisc n'est mal vu nulle part, en France plus encore qu'à l'étranger; et il a même volontiers, à moins qu'il n'aille en prison, les rires de la galerie pour lui.

Pour ce qui est du patrimoine communal c'est une autre affaire. On a vu, avec quelle fierté, pendant la guerre, ont été disputées dans chaque commune les allocations militaires et les gaspillages auxquels leur attribution a donné lieu. Combien ce gaspillage, que nous avons payé cher, eut été réduit si une part de la charge eut été imposée à la commune, sauf à ce que l'Etat lui en ait tenu compte d'une autre façon. A l'égard de l'impôt la mentalité est la même. Elle peut se résumer comme dit M. Arthur Girault, en un mot: « L'égoïsme sacré appliqué aux intérêts de la commune ». S'agit-il d'un impôt perçu intégralement au profit de la commune? Ce répartiteur considère qu'il est de

son devoir de ne rien laisser échapper. Dans cet ordre d'idées, l'exemple de la contribution des chevaux et voitures et de l'impôt sur les chiens est significatif. Les répartiteurs à l'égard de la première contribution qui va presque en entier à l'Etat ne montrent pas le même zèle que quand on en arrive à l'impôt sur les chiens, lequel profite uniquement à la commune. Enfin et surtout les assemblées locales auraient l'impression, en votant les crédits qui figurent à leur budget de disposer de l'argent de leurs électeurs. Ce serait là, pour elles, un très puissant motif d'économie.

Pour des raisons analogues, il serait assez naturel que l'Etat abandonnat aux communes l'impôt cédulaire sur les bénéfices agricoles. Lors de sa création, cet impôt a été considéré par certains comme un pléonasme fiscal. Aux yeux des propriétaires cultivant eux-mêmes leurs terres — et c'est le cas le plus fréquent dans un pays ou la propriété est aussi morcelée qu'en France — l'impôt sur les bénéfices agricoles semblent se superposer simplement à l'impôt foncier. En réalité, l'impôt foncier est un impôt sur la valeur locative des terres, il frappe le revenu que le propriétaire retirerait de ses terres s'il les affermait. Mais la culture, comme l'exercice d'une profession quelconque, donne aussi un revenu et il convient dès lors que le cultivateur, propriétaire ou locataire de la terre, paie aussi quelque chose en qualité de cultivateur.

Malheureusement une distinction aussi délicate entre les deux modes d'impôt est difficilement perceptible du gros public. Et, le législateur, prévoyant la défiance avec laquelle l'impôt sur les bénéfices agricoles ne manquerait pas d'être accueilli, ne l'a que timidement introduit dans notre législation. Pour la première année (1917), le produit de l'impôt atteignait 2.151.533 francs ; en 1922, il s'est élevé à 24.271.860 francs. Le montant obtenu est au point de vue fiscal insuffisant. Il est véritablement facile aux défenseurs des intérêts industriels et commerciaux d'opposer les centaines de millions qui les frappent au produit dérisoire que rapporte l'impôt sur les bénéfices agricoles. Il est donc nécessaire d'augmenter cet impôt. La grosse difficulté est de trouver le moyen de faire accepter de bonne grâce par les cultivateurs cette augmentation. La meilleure façon de calmer leurs inquiétudes sera d'offrir au budget communal l'impôt sur les bénéfices agricoles généralisé. En leur assurant que cet argent restera dans la commune et qu'ils en retireront un profit direct, nos paysans accepteront cette charge qui pourrait atteindre une centaine de millions sans devenir pour cela insupportable.

Cette première partie de la réforme devrait enfin se compléter par l'abandon aux localités d'une part importante du principal de la contribution foncière. Sous l'empire de cette idée que les impôts

personnels conviennent à l'Etat et les impôts réels aux communes, cette solution avait déjà prévalu dans le projet déposé en mai 1900 par M. Caillaux, alors ministre des Finances dans le cabinet Waldeck-Rousseau. « Nous observons, disait l'exposé des motifs que le département, le canton, la commune n'expriment jamais que des groupements d'intérêts. Que, pour alimenter les budgets locaux, on ait recours à des impôts réels, que l'on frappe les biens sans s'occuper de la situation de ceux qui les détiennent, rien de plus logique, rien qui réponde mieux à la nature des associations locales, formées pour traiter et résoudre des questions qui intéressent, avant tout, les biens ».

S'il s'agit en effet d'un impôt perçu pour les localités, il est important de savoir quelle commune en tirera un profit certain et immédiat. Il faut déterminer dans quelle caisse particulière ira tomber la somme payée par le contribuable local. Or la contribution foncière est la seule qui permette, au moment du paiement, d'identifier la personne du créancier et celle du contribuable. Par les documents cadastraux, on ne manquera pas de savoir sans contestation possible quelle commune devra profiter de la taxation d'une parcelle quelconque batie ou non batie.

Cette renonciation de l'Etat à l'impôt présenterait en outre un intérêt pratique indéniable. Intéressées autant que l'Etat à la productivité de l'im-

pôt les communes accepteraient facilement la charge de la réfection du cadastre. L'impôt foncier une fois perçu au profit de la commune, les difficultés relatives à la mise au point et à l'entretien du cadastre disparaitraient presque infailliblement. Il n'est pas en effet bien compliqué de tenir au courant et de réviser les évaluations cadastrales dans le périmètre d'une commune.

La conséquence logique de ces raisons doctrinales ou simplement pratiques serait une renonciation complète, de la part de l'Etat, à l'impôt foncier. Nous n'entendons pas demander une solution aussi radicale. En ce qui nous concerne, nous estimons que l'Etat devrait conserver pour lui la moitié du produit de l'impôt, l'autre moitié revenant aux communes. L'Etat, outre qu'il pourrait invoquer en faveur de ses droits la tradition lointaine de son domaine éminent sur l'ensemble du territoire national, doit pouvoir conserver un droit de regard sur une source de recettes, qui, par la multiplicité des renseignements qu'elle comporte, peut être d'une utilité indéniable pour l'ensemble de sa fiscalité.

⁂

Le remplacement du fonds commun nécessiterait en outre la création d'un certain nombre de taxes nouvelles. Le projet de loi intervenu récemment sur ce mode de taxation comme les travaux im-

portants qui l'ont précédé, nous paraissent devoir être indiqués avec quelques détails.

Au congrès de 1920, l'association des Maires de France avait adopté le vœu suivant : « laisser aux » communes dont les besoins et les charges sont » très variables, la possibilité de s'imposer toutes » taxes équitables et réellement productives né- » cessaires pour équilibrer le budget par simple » délibération du Conseil Municipal, avec la seule » approbation de l'autorité compétente pour ap- » prouver le budget ». Et le rapporteur ajoutait : « Une solution simple pourrait être adoptée par un projet de loi ou peut-être même par un article inséré dans la loi des finances et ainsi conçu : « toutes les taxes prévues par la loi de 1897 sur le dégrèvement des boissons hygiéniques et mises à la disposition des communes à titre de remplacement des recettes que cette loi leur fait perdre pourront être imposées pour parer à l'insuffisance des revenus permettant de faire face aux besoins du budget ». C'est en effet dans un système analogue qu'il importe de trouver, pour une part, un remède aux difficultés financières des communes en laissant aux autorités locales une liberté assez grande pour établir des impôts indépendants.

La troisième sous-commission interministérielle instituée en 1920 fut chargée d'examiner cette question et les travaux auxquels elle se livra se concrétisèrent dans un rapport fort documenté de

M. Reboul, directeur des finances à la préfecture de la Seine, qui envisageait la création d'un nombre de taxes spéciales assez élevé. Au cours d'une enquête faite en même temps par le Ministre de l'Intérieur, les communes s'étaient montrées assez favorables à ce procédé d'imposition et avaient suggéré l'établissement de ressources nouvelles très diverses.

L'expérience avait été faite de la valeur de quelques-unes de ces taxes que les municipalités avaient été autorisées à faire entrer dans leurs budgets comme compensation de la suppression des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques à partir du 1er janvier 1900, date de la mise en application de la loi du 29 décembre 1897. A vrai dire, ces taxes n'étaient pas des ressources nouvelles; elles n'étaient que la représentation des droits d'octroi supprimés Toutefois, le Ministère des finances avait reconnu, au lendemain même de la cessation des hostilités, qu'en raison de la situation embarrassée dans laquelle les finances communales se trouvaient, il était possible d'admettre les municipalités à recourir, pour l'équilibre de leurs budgets, aux taxes dont le principe est dans la loi de 1897, sans exiger d'elles la suppression des droits d'octroi correspondants, mais à la condition qu'elles y soient autorisées par des lois spéciales.

Le premier pas était fait dans le sens de la création de taxes locales complètement indépendantes

des impôts d'Etat. A ce point de vue, les lois des 18 et 29 décembre 1920, intéressant respectivement les villes de Dunkerque et de Paris, étaient d'un exemple significatif.

C'est que, parmi les procédés d'imposition, celui d'établir au profit des communes des impôts indépendant a toujours semblé le plus rationnel. L'Etat ne peut saisir avec quelque certitude que les formes générales de la richesse, celles qui se manifestent également partout, alors que les circonscriptions administratives secondaires peuvent offrir, sur un territoire plus restreint, des matières taxables particulières. Selon sa situation, selon les éléments de sa richesse, chaque commune pourra créer des droits divers. Là où l'Etat laisserait échapper des faits ou des objets imposables parce qu'il les ignore ou parce qu'il ne peut les atteindre, la commune pourra trouver les éléments certains et appréciables d'un impôt rémunérateur. Ce système est enfin celui qui favorise le plus directement le Gouvernement des communes par elles-mêmes et donne aux assemblées locales le sens des responsabilités.

Mais la tâche difficile, c'est de déterminer tout d'abord les objets sur lesquels ces taxes devront porter. Les taxes municipales devront être d'une assiette assez simple, éviter les appréciations trop délicates et donner peu de prise à un contentieux. Dans les pays où ce système de taxation indépen-

dante a été le plus développé, les taxes se sont multipliées à l'excès frappant les objets les plus invraisemblables, compliquant les budgets, souvent au détriment du commerce et de l'industrie. C'est pour cette exagération qu'on a souvent plaisanté ce mode d'impôt et rappelé la situation ou était l'Angleterre tout-à-fait au début du dix-neuvième siècle. A cette époque un véritable déluge de taxes fondait sur le contribuable anglais et l'économiste Sidney-Smith en a donné une énumération humoristique : « Il y a des taxes sur tout article qui entre dans la bouche, ou couvre le dos, ou se met sous les pieds ; des taxes sur la chaleur, la lumière, la locomotion ; des taxes sur tout ce qui est sur la terre ou dans les eaux, sur tout ce qui vient de l'étranger ou se fait dans le pays ; taxe sur la matière brute, taxe sur chaque valeur nouvelle qui est ajoutée par le travail de l'homme ; taxe sur la sauce aux capres qui aiguise l'appétit de l'homme ; ou sur la drogue qui lui rend la santé, ou sur l'hermine qui pare le juge, ou sur la corde qui pend le criminel, sur le sel du pauvre ou l'épice du riche, sur le clou de cuivre du cercueil ou sur les rubans de la fiancée ; au lit ou debout, au coucher ou au lever il faut payer ».

En cette matière, donner aux assemblées locales une liberté complète conduirait fatalement à des abus de ce genre. Dans son « Manuel de législation financière », M. Moye, doyen de la Faculté de droit

de Montpellier, cite l'exemple d'une ville du Sud-Ouest qui proposait, en remplacement des droits d'octroi, l'établissement d'une taxe sur les parapluies. La multiplicité des taxes, même légitimement fondées n'est d'ailleurs pas souhaitable, car elle n'aboutit qu'à un produit médiocre et il n'est pas douteux qu'un impôt local sur les parapluies ne saurait donner un rendement appréciable.

La loi du 29 décembre 1897, dont l'association des Maires de France demandait le bénéfice immédiat fournit plutôt un principe directeur qu'un choix de taxes variées. En dehors des taxes expressément nommées, elle donne surtout la formule générale suivant laquelle « la commune sera fondée à établir des taxes directes et proportionnelles sur les propriétés d'objets sis sur son territoire », caractères qui conviennent admirablement à toute imposition locale. Dans son rapport, M. Reboul cite les taxes qui sont expressément désignées dans l'article 4 de la loi du 29 décembre 1897 et celles qu'en conformité de l'article 5 de la même loi, certaines communes ont obtenu, par des lois spéciales à chacune d'elles, l'autorisation de percevoir. A son avis il ne saurait y avoir d'hésitation pour l'établissement de ces taxes mises depuis longtemps à l'épreuve. Pour les premières, il résulte des termes même de l'article 4, qui en a accordé le bénéfice à toutes les communes sans distinction, qu'elles conviennent en effet à toutes

les municipalités. Quant aux secondes, elles se justifient pleinement par ce fait que les lois qui en ont autorisé la perception sont intervenues en faveur de nombreuses communes très différentes les unes des autres par l'importance de leur population et de leur budget.

Nous estimons au contraire que l'établissement de taxes municipales particulières ne saurait convenir qu'aux villes d'une certaine importance. Quelques-unes seules pourraient fournir un produit assez intéressant dans les agglomérations de 5.000 habitants au moins, ou la matière imposable serait assez considérable pour justifier la création d'une contribution de ce genre. L'attribution par l'Etat aux communes d'une part de la contribution foncière, de l'impôt cédulaire sur les bénéfices agricoles, et d'un certain nombre de taxes nous paraît devoir être suffisante pour l'immense majorité des communes et notamment des communes rurales dont les finances sont moins profondément atteintes que celles des centres urbains. Les grandes villes seules ont besoin d'adjoindre à ces contributions un système de taxes municipales et sont seules capables d'y trouver un produit intéressant.

La liste que la commission interministérielle avait proposée au gouvernement était particulièrement longue. Le rapport énumérait au total 52 taxes dont la perception pourrait être permise aux communes.

Obéissant à ces suggestions, le gouvernement déposait le 16 uillet 1921 un projet de loi sur ce même sujet qui fut rapporté au nom de la Commission de l'administration générale, départementale et communale par M. Niveaux, député. Parmi les 52 taxes énumérées la commission en adoptait en principe 30 qui lui paraissaient convenir particulièrement aux finances locales par la généralité d'application qu'elles étaient susceptibles de recevoir et par l'importance de la matière imposable qu'elles offraient.

Le projet prévoyait en outre que le vote de chacune de ces taxes serait demandée au Parlement et que l'introduction de toute taxe nouvelle devrait être l'objet d'une mesure législative. Nous estimons au contraire que la nomenclature des taxes ne saurait être qu'indicative. Vouloir l'insérer dans un texte de loi et demander au parlement de discuter chacune des taxes énumérées équivaudrait à un ajournement indéfini de la réforme. De longues discussions ne manqueraient pas de s'établir devant les deux assemblées sur les divers modes d'application que peut comporter chaque taxe et qu'il serait nécessaire de fixer. Ce serait en même temps enfermer dans un cadre trop rigide une matière imposable essentiellement mobile, que les événements de la vie économique et sociale quotidienne ont tendance à enrichir. Il serait plus pratique et plus à propos d'obtenir du parlement

un simple vote de principe autorisant les communes à établir des taxes spéciales. Le conseil d'Etat serait ensuite chargé d'établir, par un ou plusieurs réglements d'administration publique, une liste type, à laquelle les municipalités seraient tenues de recourir, mais dont il leur serait facile d'obtenir la modification en demandant l'introduction de toute taxe qui paraîtrait convenir d'une façon particulière aux finances locales.

Cette élasticité dans la détermination de la matière imposable ne pourrait être que bienfaisante au développement de ce procédé d'imposition. Mais il serait nécessaire que le Conseil d'Etat — et la prudence dont cette institution est coutumière paraît à cet égard plus rassurante que l'initiative parlementaire — se montrat très circonspect dans l'établissement de la liste-type ou dans l'admission de toute taxe nouvelle.

En principe, les taxes municipales, pour garder toute leur vigueur, ne doivent pas atteindre une matière imposable déjà frappée. Elles doivent conserver la plus large indépendance et ne pas consister en surtaxes communales à d'autres impôts. C'est pour cette raison que certains se prononcent contre les taxes sur les ascenseurs, le chauffage central et lesbalcons, sous prétexte que tous ces éléments entrent dans l'estimation du revenu imposable déjà soumis à la contribution foncière et qu'on ne saurait, après avoir imposé l'ensemble

d'un immeuble, le surimposer dans ses détails de construction. Outre que tous ces éléments n'interviennent dans la détermination du revenu imposable de la contribution sur la propriété bâtie que pour une part relativement restreinte, nous pensons par ailleurs qu'ils offrent en eux-mêmes un caractère de jouissance qui leur est propre et révèlent un surcroît de bien-être indéniable qui justifient l'établissement sur ces objets de taxes municipales particulières, tout comme des impôts spéciaux frappent certains produits de luxe au profit de l'Etat. Ces impôts atteignent une matière imposable d'une constatation facile; ils s'établissent sans brimade pour le contribuable et présentent une fixité d'assiette très appréciable en cette matière.

Les raisons d'opportunité sont également très importantes lorsqu'on envisage ce procédé d'imposition. On ne peut songer à établir une taxe sur les constructions neuves, comme l'ont fait certaines communes en conformité de l'article 5 de la loi de 1897, au moment même où il faudrait pousser à la reprise de l'industrie du bâtiment. C'est pour des motifs analogues qu'il importe de ne pas accorder aux municipalités le bénéfice de certaines taxes que des communes avaient demandé l'autorisation de percevoir au cours de l'enquête entreprise par le Ministère de l'Intérieur. Une taxe sur les

produits fabriqués ou récoltés dans la commune, dont de nombreuses municipalités avaient admis le principe ne saurait être retenue (1). Le devoir des assemblées municipales est de favoriser le développement de la production locale, qu'elle soit industrielle ou agricole. En autorisant la création de taxes de cette nature, on ne manquerait pas de tomber dans l'arbitraire. Il n'est pas douteux que l'établissement d'une taxe municipale sur le producteur, en alourdissant dès l'origine le prix des objets manufacturés ou des produits récoltés dans la commune ne saurait qu'en gêner l'écoulement en présence de produits de même nature sortant de communes non imposées et contituerait en conséquence une entrave nuisible à l'essor de l'agriculture, du commerce et de l'industrie. Par ailleurs, il est certain qu'on ne saurait frapper dans les mêmes proportions tous les produits d'une même commune, quelques-uns pourraient même échapper à toute imposition, d'où des inégalités de

(1) Communes du Gard et du Loiret: taxes sur les vins récoltés et les eaux-de-vie distillées dans les communes; Landes et Gironde: taxe sur les bois et résines; Puy-de-Dôme: taxe sur la coutellerie; Vaucluse: taxe sur la culture de la lavande; Alpes-Maritimes: taxe sur les fleurs destinées à la parfumerie; Var: taxe sur les primeurs sortant de la commune; Vosges: taxe sur les dentelles; Loir-et-Cher: taxe sur le miel, etc.

traitement d'une industrie à l'autre qui ne manqueraient pas de soulever des réclamations justifiées.

Une taxe sur le transport des voyageurs et des marchandises ne nous paraît pas également très opportune au lendemain même d'un relèvement très sensible des tarifs de transport. Le Ministre des Finances a formulé un avis défavorable à son adoption à l'occasion d'une délibération du conseil municipal d'Hyères qui demandait l'autorisation d'établir une taxe de cette nature. « Malgré la modicité du tarif proposé, a dit le ministre, l'établissement d'une taxe de péage à l'entrée et à la sortie des villes est en opposition avec les principes qui régissent l'établissement des taxes municipales et constituerait, pour ainsi dire, une répression vers le régime des douanes intérieures. Aux entrées un tel impôt ne se justifie guère : il ne correspond à aucune rémunération d'un service rendu et il n'y a, là non plus, rien d'analogue avec une taxe de consommation frappant la richesse à l'instant ou elle se manifeste par l'achat de marchandise. Tous les colis seraient frappés sans tenir compte de la nature ou de la valeur du contenu et alors même que les produits qu'ils renfermeraient seraient destinés à sortir de la ville. Ce serait, en fin de compte, une aggravation du prix du transport qui se superposerait à la taxe d'octroi pour un plus

ou moins grand nombre d'articles; la perception donnerait lieu à des protestations de la part des destinataires, en admettant que les compagnies consentent à se charger de l'effectuer. Quant aux taxes sur les exportations, elles ne sont plus depuis longtemps admises, l'intérêt d'un pays, d'une province ou d'une simple commune étant, avant tout, de faciliter l'écoulement de ses produits au dehors ».

Lorsqu'on envisage ce procédé d'imposition, il faut se reporter aux éléments imposables qui ont un lien certain et immédiat avec le milieu local et qui sont la propriété, la profession ,l'habitation et les jouissances. Nous avons vu quelle importance avait la détermination de ces différends critères dans le choix des impôts locaux s'appliquant à la généralité des communes. La mise en œuvre des taxes spéciales implique l'adoption d'une base de même nature. Elles devront porter sur les objets de consommation, sur le local d'habitation, sur les capitaux de plaisance, sur le commerce et sur certaines formes de la propriété foncière.

Les communes paraissent fondées à demander l'établissement de taxes représentatives d'un service rendu et des frais occasionnés par la vie municipale. Dans cet ordre d'idées, nous citerons une taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères, une taxe de circulation sur les voitures de tout genre,

une taxe de déversement à l'égoût, une taxe d'incendie (1).

Une autre catégorie de taxes aurait pour but d'atteindre le luxe et les jouissances individuelles qui en découlent. On y peut rattacher les taxes sur les domestiques et les instruments à clavier, une taxe de séjour applicable à tous les non-résidents qui viennent séjourner dans une ville pour leur plaisir ou leurs affaires, une taxe sur les garages publics d'automobiles qui atteindrait indirectement les possesseurs de voitures échappant aujourd'hui à l'impôt qui les frapperait s'ils possédaient une remise privée. On pourrait appliquer des impositions de même nature aux chevaux de selle et d'attelage, aux locaux des loueurs logeurs et marchands de chevaux, aux installations de chauffage central, aux ascenseurs et monte-char-

(1) L'établissement de la taxe d'incendie a été demandée au Parlement par la ville de Paris au mois de décembre 1900 comme taxe de remplacement des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques. Cette taxe, devant incomber aux compagnies d'assurances, avait été fixée à 0,03 p. 100 des capitaux assurés: Votée par la Chambre des Députés, elle fut rejetée par le Sénat sur le rapport de M. Ducros, parce qu'elle « ne frapperait que les personnes qui s'assurent à des compagnies d'assurances, et laisserait en dehors de son application les grands magasins qui sont leurs propres assureurs ». Réclamée de nouveau par le Conseil municipal, suivant délibération du 16 décembre 1901 qui fixait le taux de la taxe à 0,08 p. 100 des capitaux assurés, le Ministre des Finances refusa de la proposer aux Chambres.

ges. Seraient également taxés les établissements de nuit, les entrées aux champs de courses, les salles de jeux, les locaux d'habitation non mis en location.

Certaines formes de propriété d'un caractère exclusivement somptuaire nous paraissent devoir servir de base à des taxes municipales indépendantes. L'établissement d'une taxe spéciale de jouissance sur les villas, maisons de campagne, châteaux qui ne servent pas à l'habitation en tout temps par les propriétaires ou locataires, la création d'une taxe sur les parcs, jardins d'agrément et terrains de jeux (tennis, golf, etc...) d'une taxe sur les bateaux de plaisance nous semblent entièrement justifiés.

Les propositions élaborées par la commission d'administration générale de la Chambre des Députés admettaient enfin la création de taxes sur le revenu des propriétés bâties et non bâties et d'une taxe d'habitation sur la valeur locative des locaux d'habitation. On pourrait encore reprocher à ces taxes de faire double emploi avec la contribution foncière et de constituer une surimposition directe sur une matière déjà lourdement frappée. Au point de vue pratique, elles se justifient amplement par leur rendement sûr et par le peu de prise qu'elles offrent à un contentieux. Dans les villes importantes qui ont fait l'expérience de remplacer les droits d'octroi par des taxes spéciales, elles

constituent la plus grosse partie des ressources encaissées de ce chef (1). Ces taxes pourraient porter tantôt sur la valeur vénale des propriétés bâties et non bâties, tantôt sur le revenu net, tantôt sur le revenu cadastral, comme l'ont fait de nombreuses villes en application des dispositions de la loi de 1897.

Il est à remarquer d'ailleurs que les lois spéciales intervenues pour accorder l'autorisation de percevoir ont établi, pour une même taxe, des modalités et des tarifs qui varient sensiblement d'une commune à l'autre. Ainsi la taxe sur les constructions nouvelles est, à Albertville, perçue à raison de la superficie bâtie (un franc par m2 pour le rez-de-chaussée et 0 fr. 25 par m2 pour chaque étage), tandis qu'à Argenteuil elle est calculée suivant le prix des constructions et qu'à Lyon elle est établie suivant un tarif plus complexe qui divise les constructions neuves en 7 catégories. De même la taxe sur les marchands, nourrisseurs, loueurs et logeurs

---

(1) A Lyon, le produit des taxes de remplacement a été pour 1921 :

Taxe sur les chevaux, mules, mulets et automobiles.	864.000
Taxe sur les stalles des loueurs et marchands de chevaux	6.200
Taxe sur les constructions neuves	150.000
Taxe sur l'entretien des constructions	145.000
Taxe sur les débits de boissons à consommer sur place	1.061.000

de chevaux est, dans certaines localités, calculée d'après le nombre de stalles; dans d'autres, d'après la surface des locaux; dans une autre enfin suivant la valeur locative.

La diversité des tarifs est encore plus grande pour une même taxe. Pour la taxe sur le revenu des propriétés bâties, les taux de l'impôt est de 0,40 à 0,50 p. 100 du revenu net à Belley et à Besançon et s'élève à 5 p. 100 à Chambéry, Givors et Lyon. La taxe sur le revenu cadastral des propriétés non bâties est de 1 p. 100 à Merville et Sancerre, de 4 p. 100 à Dijon et de 6 p. 100 à Lunel.

Dans ces conditions, étant donnée la complexité de la matière imposable, il faudrait qu'en dehors de la loi générale autorisant purement et simplement toutes les communes à établir des taxes spéciales, qu'en dehors même du décret d'administration publique, en donnant l'énumération limitative, fussent déterminés d'une façon certaine les divers modes d'application de ces taxes et leur taux maximum. Mais cette mise au point minutieuse serait difficilement réalisée par le Parlement lui-même

---

Taxe sur les propriétés bâties	3.460.000
Taxe sur les propriétés non bâties	246.000
Taxe d'habitation	3.951.000
Taxe sur les locaux servant à l'exercice d'une profession	1.231.000
Taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion	18.300
Taxe sur les spectacles	750.000

en raison des discussions qui ne manqueraient pas de s'élever sur les modes d'assiette susceptibles d'être adoptés et sur les modes de perception pouvant convenir à chacune d'elles et qui aboutiraient à un ajournement indéfini de la réforme. La loi à proposer aux Chambres devrait donc se borner à admettre le principe de taxes locales indépendantes et, comme pour l'établissement de la liste type de ces taxes, renvoyer à un réglement d'administration publique la détermination des modalités d'assiette et des tarifs. Ce réglement pourrait d'ailleurs envisager pour la même taxe des modes d'assiette et des tarifs différents entre lesquels les communes auraient le choix. L'énumération limitative des taxes et la détermination des modes d'assiette et des tarifs auraient pour effet immédiat de circonscrire l'étendue du champ fiscal mis à la disposition des communes et de fixer d'une façon précise pour les conseils municipaux l'importance de la nouvelle matière imposable, tout en limitant heureusement ce qu'aurait pu présenter de dangereux une liberté complète laissée aux assemblées locales en cette matière de taxation.

Mais les contributions et taxes locales appellent la solution d'une autre question. Il ne suffit pas d'accorder aux communes l'autorisation de percevoir des taxes indépendantes. Encore faut-il déterminer une procédure d'établissement expéditive pour éviter des retards préjudiciables dans le re-

couvrement des impositions. Le Ministre des Finances a bien reconnu en 1920, qu'en raison des difficultés au milieu desquelles se débattaient les communes, il paraissait possible de les admettre à recourir, pour l'équilibre de leurs budgets, aux taxes directes et indirectes envisagées par la loi de 1897, sans exiger d'elles la suppression de leurs octrois, à la condition toutefois de demander à une loi spéciale le droit de les établir. Ce recours obligé au législateur n'est pas de nature à faciliter l'équilibre pourtant bien précaire des budgets communaux. La complexité de l'instruction qui précède la présentation d'un projet de loi et la lenteur de toute la procédure qui se déroule devant la Chambre et devant le Sénat avant l'élaboration d'un texte définitif auraient pour effet de laisser en suspens toute tentative de réforme. Comme le faisait remarquer M. Dausset dans son discours au Sénat du 20 juin 1920, les budgets communaux, dont l'équilibre serait obtenu par un appel aux ressources probables de ces taxes, dont la création serait demandée au Parlement, ne seraient équilibrés que sur le papier car la commune ne touchera pas un sou du chef de ces taxes avant des mois et des mois. Ce serait enfin compliquer d'une façon exagérée le travail parlementaire que de l'intéresser à une multitude de lois spéciales n'ayant qu'un rapport lointain avec les attributions ordinaires des assemblées. En présence de ces difficul-

tés, les conseils municipaux, bien qu'ils aient la possibilité de recourir à ce mode d'impôt, hésiteront à le faire.

L'assiette et le tarif une fois fixés par le règlement d'administration publique, il conviendrait de décider que les mêmes facilités, trouvées dans la loi de 1902 pour les centimes additionnels fussent accordées aux Conseils municipaux pour le vote et la mise en application des taxes nouvelles.

On donnerait aux budgets locaux l'élasticité, sans laquelle les municipalités seront dans l'impossibilité de rétablir leurs finances, en admettant que la création et la modification de taxes seront exécutoires après simple approbation préfectorale, quand, du moins, elles ne dépasseront pas le maximum qui aura été admis pour chacune d'elles. Ce ne serait d'ailleurs que la généralisation d'une méthode, dont le législateur a déjà consacré l'application au sujet de la taxe municipale sur les chiens instituée par la loi du 2 mars 1855. Suivant la législation en vigueur, cette taxe devait être de 1 fr. au minimum et au maximum de 10 fr. et le tarif applicable à chaque commune était fixé dans les limites de ce minimum et de ce maximum, par une délibération du conseil municipal approuvée par décret rendu en conseil d'Etat après avis du conseil général. Aucune modification ne pouvait ensuite être apportée à la quotité ainsi adoptée si ce n'est par voie de décret, alors, par exemple,

qu'une commune ayant fixé sa taxe à huit francs, désirait simplement la porter à 10, maximum cependant légal. L'article 14 de la loi du 31 juillet 1920 a simplifié cette façon de procéder, en disposant qu'à dater du 1er janvier 1921, la taxe municipale sur les chiens pourra, dans chaque commune, être fixée dans les limites des maxima qu'elle prévoit, sur une simple délibération du conseil municipal soumise à l'approbation de l'autorité supérieure. En ce qui concerne le dépassement des maxima, l'approbation serait alors donnée par décret.

Au point de vue financier, la possibilité pour la commune de se créer des ressources propres entraîne pour elle la nécessité d'en surveiller le mode d'établissement et la rentrée sans s'abandonner discrétionnairement à des agents du pouvoir central sur lesquels elle n'aurait pas de prise. Les taxes municipales ne peuvent jouer un rôle intéressant que dans les villes importantes. Quelques-unes pourront disposer, pour asseoir leurs taxes, d'agents municipaux compétents qui seront sous leur entière dépendance. Dans d'autres, la collaboration entre l'administration de l'Etat et les services de la ville sera nécessaire, mais il faudra que des représentants communaux gardent la prépondérance dans l'assiette de taxes qui ont un caractère essentiellement local.

En résumé, le problème qui consiste à autoriser les communes à établir des taxes spéciales paraît susceptible de recevoir une solution simple et rapide : Se borner à admettre dans la loi le principe de taxes locales indépendantes, mais en laisser l'énumération comme la fixation du tarif à un règlement d'administration publique. La liberté municipale exigera ensuite que l'intervention du conseil municipal, sous réserve de l'approbation du préfet, soit suffisante pour l'établissement de ces taxes et que la première place dans la surveillance de l'assiette et de la rentrée de l'impôt soit réservée aux agents de la commune.

***

Les ressources nouvelles que nous proposons d'attribuer aux communes, en remplacement du fonds commun, seraient-elles assez considérables pour combler le trou creusé dans le budget communal par la suppression des sommes provenant de la taxation des boissons et de l'impôt sur le chiffre d'affaires. En 1922, le produit total de ces deux fonds communs a dépassé cinq cent millions. Quels seraient pour les communes les résultats des mesures envisagées ?

En ce qui concerne le rendement des taxes spéciales, les recettes constatées dans un certain nombre de villes comme Lyon et Dijon nous permet-

tent de penser que la généralisation de ce procédé de taxation serait susceptible de fournir aux communes un produit de deux cent millions.

Le rendement de l'impôt sur les bénéfices agricoles étant porté à cent millions, nous prendrons pour les autres impôts qui seraient abandonnés par l'Etat aux communes les chiffres constatés en 1922 :

Taxe sur les distributeurs automatiques	Fr.	580.000
Taxe sur les gardes-chasse		950.000
Taxe sur les cercles et lieux de réunion		1.550.000
Taxe sur les billards		1.620.000
Taxe sur les permis de chasse		18.540.000
Taxe sur les voitures et chevaux		19.500.000
Taxe sur les vélocipèdes		23.500.000
Impôts fonciers sur la propriété non bâtie (1/2)		81.650.000
Impôts fonciers sur la propriété bâtie (1/2)		150.130.000
Impôts sur les bénéfices agricoles		100.000.000
Taxes spéciales		200.000.000
Total		598.020.000

Si le produit nous paraît suffisant pour satisfaire les besoins des localités, il offre en outre l'avantage de faire à la fois la part des villes et celle des communes rurales. Chacune de ces catégories de communes doit y trouver son compte. Comme nous l'avons vu les difficultés financières des campagnes sont moindres que celles des villes. Dans ce total de 598 millions, la part la plus importante reviendrait aux villes, car celles-ci encaisseraient presque en totalité les recettes provenant

des taxes nouvelles et de l'impôt foncier sur la propriété bâtie, c'est-à-dire près de 350 millions. De leur côté les communes rurales se verraient attribuer presque intégralement le produit de l'impôt cédulaire sur les bénéfices agricoles et celui de l'impôt foncier sur la propriété non bâtie, c'est-à-dire 150 millions.

En donnant ces chiffres, nous n'avons pas considéré que la réforme se réaliserait sans heurt. Peut-être quelques difficultés se produiraient-elles dans le premier bouleversement des finances locales. Elles ne sauraient cependant être durables, car l'Etat et les communes avec lui y trouveraient cet avantage immense, celui de voir tomber dorénavant dans leur caisse les impôts qui leur conviennent le mieux.

BIBLIOGRAPHIE

Allix (E.). — Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française, 4e éd. *Paris, Rousseau,* 1921.

Bocquet (L.). — L'impôt sur le revenu cédulaire et général. *Paris, Tenin,* 1918.

— La réforme des impositions locales. *Paris, Tenin,* 1921.

Braff. — Administration financière des Communes. *Paris, Durand,* 1857-1859.

Cadoux. — Les Finances de la Ville de Paris de 1798 à 1900. *Paris, Berger-Levrault,* 1900.

Cot. — Rapport sur la suppression des octrois. *Montpellier, Grollier,* 1892.

Denieuil (M.). — Histoire des finances d'une commune rurale. *Thèse, Poitiers,* 1912.

Desbats (G.). — Le budget municipal. *Thèse, Bordeaux,* 1894.

Esmein (A.). — Cours élémentaire d'histoire du droit français 11e éd., 1922.

Gérolami. — Etude sur l'organisation et la situation financière des Communes de l'Algérie. *Thèse, Alger,* 1912.

Gibert. — Les redevances des mines. *Thèse, Toulouse,* 1913.

Girault (A.). — Principes de législation coloniale. 4e éd. *Paris, Rousseau,* 1921.

Granet. — L'impôt direct communal. *Thèse, Paris,* 1904.

Himbourg (M.).— Des finances communales. *Thèse, Paris,* 1891.

Lambrino. — L'application et l'échec de la loi anglaise sur les plus values foncières. *Thèse, Paris,* 1920.

Leroy-Beaulieu (P.). — L'administration locale en France et en Angleterre.

— Traité de la science des finances, 6e édition, *Paris, Guillaumin,* 1894.

Morgand (L.). — La loi municipale, 9e éd., 1917.

Moye (M.). — Précis élémentaire de législation financière, 6e édition, *Paris, Tenin,* 1921.

Paul-Dubois (L.). — Essai sur les finances locales.

PETSCHE (M.). — Les plus-values, base d'imposition. *Thèse, Paris,* 1919.

REGNAULT (L.). — Le projet d'impôt sur le revenu et les finances communales. *Thèse, Paris,* 1912.

REY. — Théorie du budget communal. *Paris, Pedone,* 1897.

SAY (L.). — Les solutions démocratiques de la question des impôts. *Paris, Guillaumin,* 1886.

— Dictionnaire des finances. *Paris, Berger-Levrault,* 1889-94.

STOURM. — Systèmes généraux d'impôts. *Paris, Guillaumin,* 1893.

— Le budget. *Paris, Guillaumin,* 1894.

TURQUEY. — Les octrois municipaux. *Paris, Giard et Brière,* 1899.

VALETTE (M). — Des suppressions récentes des octrois en France. *Thèse, Dijon,* 1911.

VIRENQUE (L.). — Des subventions proportionnelles au centime dans le droit administratif français. *Thèse, Toulouse,* 1912.

Documents officiels et administratifs

Situation financière des communes de France et d'Algérie. Années 1914 et 1920.

Bulletin de statistique et de législation comparée. Années 1917-1918-1919-1920-1921-1922.

Journal Officiel. — Sénat. Séances des : 14, 16, 20 juin 1920; 16 juin 1922, 26 décembre 1922.

Journal Officiel. — Chambre des Députés. Séances des: 30 juin 1905; 24, 26 décembre 1917; 12, 21 avril 1920; 21 mai 1920.

Rapport Malvy, sur le projet de loi portant suppression des centimes départementaux et communaux. — Session de 1910. N° 3.223.

Fonds commun des contributions indirectes.

Rapport de M. Tournan, session de 1917, numéros 3582 et 4037;

Avis de M. Marin, session de 1917, numéro 3797.

Fonds commun de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Rapport de M. Niveaux, 2e session extraordinaire de 1920, numéro 1861;

Avis de M. Tinguy du Pouët, 2e session extraordinaire de 1920, numéro 1888.

Rapport de M. Niveaux, sur la création de taxes locales indépendantes, session de 1922, numéro 4.775.

Rapports présentés par M. Reboul, directeur des finances à la Préfecture de la Seine, à la commission interministérielle chargée de la réorganisation des finances départementales et communales, sur la création de ressources nouvelles.

Rapport présenté à la même commission par MM. Bouilloux-Laffont et H. Sellier sur la répartition du fonds commun de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

XIIe Congrès de l'Association des Maires de France. Rapport présenté par M. Terquem, maire de Dunkerque, sur la situation financière des communes.

La Municipalité Française. Articles de M. A. Girault sur la réforme de la loi municipale. Numéros de septembre, octobre, novembre 1912.

Revue politique et parlementaire, déc. 1920. E. Allix: « La réforme des impôts locaux ».

La France Municipale, novembre 1922. Les budgets communaux.

Conseil Municipal de Paris. Séance du 12 mars 1920. Rapport de M. Guillaumin sur la révision de l'octroi.

La réforme des budgets départementaux et communaux. — Conférence faite le 26 mai 1922 par M. A. Girault au Club de la Renaissance Française.

Economiste Français. — Numéros des 4 février, 20 mai 1922.

Montpellier, le 12 juillet 1923

Vu et approuvé:
Le Président de la Thèse:
M. MOYE

Vu et approuvé:
Montpellier, le 12 juillet 1923
Le Doyen:
M. MOYE

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Montpellier, le 12 juillet 1923
Le Recteur:
J. COULET.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE. — *La Situation Financière des Communes* 5
INTRODUCTION. — *Origine du Fonds Commun* 29

PREMIERE PARTIE

Fonds Communs Anciens

Fonds Commun des amendes correctionnelles 41
Fonds Commun des cultes 49
Fonds Commun des valeurs mobilières 55
Fonds Commun des mines 62

DEUXIEME PARTIE

Fonds Communs Récents

Fonds Commun des contributions indirectes 71
Fonds Commun de l'impôt sur le chiffre d'affaires 89
Définition du Fonds Commun 93

TROISIEME PARTIE

Résultats Pratiques de la Réforme

Fonds Commun de la loi du 26 février 1918. . 98
Fonds Commun de l'impôt sur le chiffre d'affaires 109

QUATRIEME PARTIE

Critique du Fonds Commun

Nature juridique de la Commune 115
Avantages et inconvénients des impôts locaux liés aux impôts de l'Etat 149
Inconvénients propres du système du Fonds Commun 158
Critique générale de la réforme accomplie 171

CINQUIEME PARTIE

Le Remplacement du Fonds Commun

Abandon de certains impôts d'Etat aux Communes 175
Taxes spéciales 184
Conséquences de la réforme projetée 195
Bibliographie 209
Documents officiels administratifs 212

IMPRIMERIE
DE
"L'ECONOMISTE MÉRIDIONAL"
19, AVENUE DE TOULOUSE
MONTPELLIER